

CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO

MESTRADO EM DIREITO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
2001

CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO

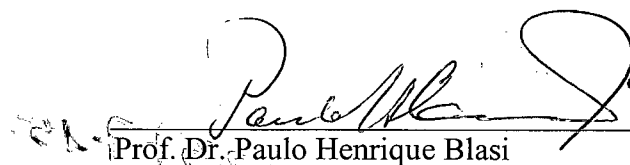
Dissertação apresentada à banca examinadora do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do professor Doutor Paulo Henrique Blasi.

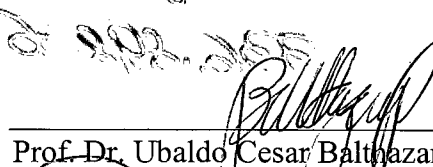
FLORIANÓPOLIS - 2001


O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO

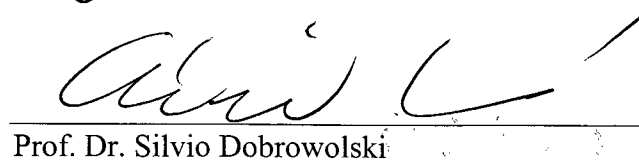
CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

Dissertação de Mestrado defendida e aprovada pela banca examinadora, constituída pelos senhores:


Prof. Dr. Paulo Henrique Blasi


Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar


Prof. Dr. Orides Mezzaroba


Prof. Dr. Silvio Dobrowolski


Coordenador do CPGD: Prof. Dr. Christian Guy Caubet

Florianópolis, _____ de _____ de _____.

A aprovação do presente trabalho acadêmico não significa o endosso do professor orientador, da banca examinadora e do CPGD/UFSC à ideologia que o fundamenta ou nele é exposta.

AGRADECIMENTOS

Necessário se faz registrar o agradecimento àqueles que tornaram possível a realização deste estudo. De um modo especial agradeço:

a Deus ... Tua mercê me sustenta e guarda;

ao Dr. Osmar De Marco, pai e professor, pelo incentivo prestado em todos os sentidos, e à minha mãe, Ivone De Marco, fonte inesgotável de afeto;

a Charles e Rose, que me suportaram em Chapecó durante o cumprimento dos créditos;

aos demais familiares, especialmente às minhas irmãs Tina e Nay;

a todos os professores do Curso de Mestrado, pela atuação em cada disciplina;

aos colegas e amigos do curso. Nossa breve convivência foi, para mim, um grande aprendizado;

a Universidade do Oeste de Santa Catarina;

ao professor orientador, Dr. Paulo Henrique Blasi, cuja sabedoria foi decisiva para o êxito deste trabalho.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho:

à minha esposa Charlotte, pela compreensão e paciência nesse tempo que estive parcialmente presente;

a Quésia e Ciro, heranças divinas que nos foram confiadas durante esta peregrinação.

SUMÁRIO

Resumo	ix
Abstract	x
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I - A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO	14
1.1 Conceitos e significados do federalismo	14
1.2 Origem do federalismo	17
1.3 Teorias federalistas	20
1.4 Elementos do Estado Federal	26
1.5 A importância de Montesquieu para o Estado Federal	29
1.6 A evolução do federalismo brasileiro	31
1.7 Aspectos gerais do federalismo brasileiro na Constituição de 1988	36
1.8 Aspectos destacados do federalismo brasileiro na Constituição de 1988	38
1.9 A <i>práxis</i> do federalismo brasileiro	41
1.10 A teoria do Município na Federação	46
CAPÍTULO II – O MUNICÍPIO: ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL	50
2.1 Evolução histórica do Município	50
2.1.1 O surgimento do Município	54
2.1.2 O Município Medieval	55
2.2 O Município no Brasil	57
2.3 O Município na Constituição de 1824	60
2.4 O Município na Constituição de 1891	63
2.5 O Município na Constituição de 1934	68
2.6 O Município na Constituição de 1937	70
2.7 O Município na Constituição de 1946	72
2.8 O Município da Constituição de 1967	76
2.9 O Município na Constituição de 1969	79
2.10 O Município na Constituição de 1988	81
2.11 O Município enquanto instrumento local de justiça social	83
2.12 A importância social do Município diante da globalização	86

CAPITULO III – O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	91
3.1 A questão da autonomia municipal	91
3.1.1 Autonomia política	95
3.1.2 Autonomia administrativa	96
3.1.3 Autonomia financeira	98
3.2 Peculiar interesse ou interesse local	101
3.3 Das competências dos entes federados	104
3.4 Das competências municipais	108
3.5 A competência tributária dos Municípios	114
3.6 As demais competências dos Municípios	116
3.7 O termo: "unidades da federação" na Constituição	120
3.8 Da ausência de representantes dos Municípios na composição do Senado Federal	122
3.9 Do controle de constitucionalidade das normas municipais	126
3.10 O Município na Federação	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143

RESUMO

Este trabalho analisa a inserção do Município no sistema federativo brasileiro.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, estabeleceu uma estrutura estatal com três esferas de governo: a federal, a estadual e a municipal, todas com autonomia política e administrativa.

A Lei Magna não se limitou a descentralizar o governo através dessas divisões. Foi mais longe. Criou uma federação que é integrada pelos três entes, diferentemente do tradicional sistema federativo de Estado, formado apenas por Estados-membros. A inovação, portanto, foi a inclusão dos Municípios como entes federados.

Nesse passo, os Municípios brasileiros receberam do constituinte maiores competências legislativas e maiores recursos. Mas, por outro lado, os seus encargos foram elevados em proporções muito superiores às possibilidades conferidas.

Para analisar todos esses aspectos, o presente trabalho disserta, inicialmente, sobre a forma federativa de Estado. Parte das teorias clássicas do federalismo e dos elementos caracterizadores do Estado Federal. Em seguida, passa a avaliar a evolução do sistema federativo no Brasil, encerrando com a teoria do Município na Federação.

Aborda, também, a origem e a evolução histórica dos entes locais, tanto no Brasil como em outros países, destacando-se a sua participação enquanto instrumento de justiça social.

A autonomia municipal, política, administrativa e financeira, bem como as competências constitucionalmente deferidas aos Municípios são previamente analisadas, para examinar a situação do Município na federação brasileira.

ABSTRACT

This thesis analyzes the insertion of the municipality in the Brazilian federal system.

The Brazilian Federal Republic Constitution, promulgated in 1988, established a state-owned structure with three government centers with political and administrative autonomy: the federal, the state, and the municipal.

The Constitution did not limit in decentralizing the government by these divisions. Differently from the traditional federal state system, only formed by state-members, the Constitution created a federation formed by the three centers mentioned above. This innovation, therefore, was the inclusion of the municipalities as federal centers.

In this way, the Brazilian municipalities have received bigger legislative competence and resources from the constituent. On the other hand, their responsibilities have been raised much higher than their real possibilities.

In order to analyze all these aspects, this thesis describes the federal form of state: from the classical theories of federalism and the characteristic elements of the Federal state, to the evaluation of the evolution of the Brazilian federal system, ending with the theory of Municipality in the Federal system.

It is also the focus of this research, the origin and the historic evolution of the local centers in Brazil and other countries, being emphasized their participation while an instrument of social justice.

The municipal autonomy, i.e., its political, administrative and financial autonomies, as well as the competencies constitutionally defined to the Municipalities are analyzed at first, so that finally, the situation of Municipality in the Brazilian Federation can be examined.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de dissertação foi realizado como requisito para a conclusão do curso de Mestrado em Ciências Humanas, com ênfase em Direito, na Universidade Federal de Santa Catarina.

O estudo analisou o Município brasileiro sob o ponto de vista de sua inserção no Estado Federal, refletindo, especialmente, a respeito de sua autonomia e organicidade, no sistema brasileiro, após a Constituição de 1988, que lhe deu especial relevo.

Desde a promulgação da referida Carta, os estudos sobre as questões relativas ao Município têm crescido sensivelmente, revelando de forma irrefutável a importância do tema.

A linha de pesquisa seguida foi a de instituições jurídico-políticas, concentrando-se nas áreas de direito municipal, administrativo e constitucional.

No tocante ao objeto enfocado, a pesquisa formulou inicialmente, a seguinte hipótese: tendo em vista a sensível supremacia da União Federal, em relação aos demais entes federados, a despeito do que se apregoa em relação à autonomia municipal, e analisando-se sistematicamente as disposições constitucionais que se referem à forma federativa e à distribuição de poderes entre os membros, verifica-se que os Municípios não integram o sistema federativo. Abroquelando essa hipótese, estaria o fato de que nenhuma das teorias clássicas do federalismo concebeu esta terceira esfera como ente federal.

Conforme as inferências constantes nas considerações finais, a hipótese restou em parte confirmada e em parte refutada.

Justificou-se o tema em razão de sua importância e atualidade, porque, no Brasil, vive-se caso único no mundo de Estado Federal, com três esferas político-administrativas, todas consideradas membros da federação: União, Estados (Distrito Federal) e Municípios.

O objetivo geral do trabalho foi analisar a inserção do Município como ente federado e, os objetivos específicos: estudar a história e a evolução constitucional do sistema federal, bem como do Município, abordando-se as teorias clássicas do federalismo e a importância do ente local em tempos de globalização.

Na questão metodológica, a abordagem seguiu o método dedutivo. O método de procedimento utilizado foi o descritivo e a técnica de pesquisa, a bibliográfica.

Algumas questões preliminares são importantes para introduzir o desenvolvimento do assunto, levando em conta os aspectos abordados em cada um dos três capítulos que estruturam o trabalho.

Observa-se, na doutrina brasileira de direito, que a inclusão dos Municípios como entes federados no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não foi suficiente para tornar pacífica essa questão (de serem ou não os Municípios entes federados).

A fim de cumprir o objetivo proposto para o presente estudo, os capítulos foram delineados de forma lógica, partindo do panorama mais amplo para o mais restrito. No primeiro capítulo, aborda-se a forma federativa de Estado, iniciando do conceito de federação. Foram estudadas as teorias clássicas do federalismo e abordadas questões referentes à federação brasileira, finalizando com uma análise da "Teoria do Município na Federação", notavelmente desenvolvida por José Alfredo de Oliveira Baracho. As

seguintes palavras do mencionado autor, muito bem definem a mencionada teoria: "A existência na Federação brasileira de três esferas de governo, que são a federal, a estadual e a municipal, gera a distribuição de encargos e serviços nas três áreas de competências, mas gera, também, particularidades no que toca à definição institucional e constitucional dos entes destacados."¹

No segundo capítulo, o foco cingiu-se à instituição municipal, destacando-se o aspecto histórico-evolutivo através das Constituições brasileiras. Foi abordada a importância do Município na busca da justiça social, enquanto agente principal nas relações locais e, também, diante da sociedade globalizada.

O Município sempre se identificou com a luta pela democracia e pela efetividade dos direitos fundamentais, atuando em oposição à centralização do poder.

É sob esse impulso que, no terceiro capítulo, foram abordadas questões relativas à autonomia municipal, analisando-se, ainda, aspectos referentes à divisão de competências entre os entes federados, principalmente os respeitantes ao Município.

Finalizando, foi realizada uma subsunção crítica dos elementos reputados como de existência essencial para os entes membros de um Estado Federal ao caso dos Municípios brasileiros.

Assim, a análise proposta para o presente trabalho foi cumprida, apresentando ao final, as devidas considerações finais.

Nas referências bibliográficas, estão as obras diretamente citadas no texto desta dissertação, bem como aquelas que serviram de orientação para as questões metodológicas e para outras que de alguma forma contribuíram para enriquecer a pesquisa.

¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 96.

CAPÍTULO I

A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO

Neste capítulo, far-se-á uma análise da forma federativa de Estado, partindo-se de conceitos e de alguns dados históricos. Serão abordadas as teorias clássicas do federalismo e os elementos que caracterizam esta forma de Estado. Após uma abordagem histórica da federação brasileira e das inovações trazidas pela Constituição de 1988, será exposta a inserção teórica do município na federação.

1.1 Conceitos e significados do Federalismo

O *Dicionário de Política*, organizado por Norberto Bobbio e outros autores, ao tratar do federalismo, esclarece que, para a cultura política, o termo federalismo "é usado para designar dois objetos diferentes." O primeiro significado é o da *Teoria do Estado Federal* e o segundo "se refere a uma visão global da sociedade".²

A Teoria do Estado Federal ou Teoria da Federação, ocupa-se, para Darcy Azambuja, com conceituar juridicamente esse regime, "sua gênese, as relações entre a

² BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*, Trad. de João Ferreira, Carmen C. Varriale e outros. Brasília: Universidade de Brasília, 1989, verbete-Federalismo, p. 475.

União e os Estados federados, a situação destes e sua distinção de outras coletividades territoriais".³

Esse primeiro significado não é controvertido, ao contrário do segundo que, conforme o mencionado dicionário, é "entendido como uma doutrina social de caráter global como o liberalismo ou o socialismo, que não se reduz, portanto, ao aspecto institucional, mas comporta uma atitude autônoma para com os valores, a sociedade, o curso da história e assim por diante."⁴

Depreende-se deste significado, que o federalismo, além de ser objeto de estudo jurídico-político, pode ser caracterizado como uma tendência, ou melhor, como uma preferência de formação estatal.

Se por um lado a reflexão sobre o município na federação brasileira levar em consideração não apenas os aspectos técnicos, mas, também, as influências da tendência municipalista-federalista, na atual configuração do Estado brasileiro.

José Afonso da Silva utiliza as expressões federação e federalismo como sinônimas, mas Baracho adverte o seguinte:

"tem-se distinguido federalismo e federação, apesar de certa parte da doutrina entender que essa distinção constitui dois aspectos diferentes do mesmo fenômeno. O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se as idéias, valores e concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da adversidade na unidade. A federação é entendida como forma de aplicação direta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas. Vincula-se, também, o federalismo ao pluralismo, bem como à idéia de descentralização."⁵

³ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 5. ed. Globo: Porto Alegre, 1971, p. 371.

⁴ BOBBIO, Norberto et al., *op. cit.*, p. 475.

⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as revelações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, v. 202, p. 49-60, out./dez., 1995. p. 50.

Em consideração a essas anotações, o presente trabalho utilizará as expressões ora como sinônimas, ora com a diferença apontada, dependendo da contextualização.

Posto isso, é mister, outrossim, observarem-se alguns conceitos de Estado Federal.

Para Celso Ribeiro Bastos: "A federação é a forma de Estado pela qual se objetiva distribuir o poder, preservando a autonomia dos entes políticos que a compõem." ⁶ José Afonso da Silva, conceitua da seguinte forma: "um Estado que, embora aparecendo único nas relações internacionais, é constituído por Estados-membros dotados de autonomia, notadamente quanto ao exercício da capacidade normativa sobre matérias reservadas à sua competência."⁷

Segundo Bernardette Pedrosa, o Estado Federal "é uma organização, formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União."⁸

O ponto comum a que chegam esses autores é a necessidade de existir, no Estado Federal, autonomia dos Estado-membros. Todavia, muitas outras características são agregadas a essa, como, por exemplo: a necessidade de uma Constituição Federal; a atribuição de renda própria para cada esfera governamental e a não existência do direito à secessão.

Marcus Cláudio Aquaviva utiliza-se da palavra federação em sentido amplo, para subdividi-la em duas espécies, a saber: Estado Federal e Confederação. Para ele:

⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional: de acordo com a Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 145.

⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 7. Ed. rev. e amp., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 89-90.

⁸ PEDROSA, Bernardette. Perspectivas do federalismo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, n.º 52, p. 105-128, jan., 1981, p. 105.

"... o Estado federal é uma *espécie* de federação, composta por unidades que, embora dotadas de capacidade de auto organização e de auto-administração, não são dotadas de soberania, submetendo-se a uma Constituição Federal. Com efeito, o Estado federal não se confunde com a confederação, porque esta é formada por Estados propriamente ditos, vale dizer, entidades políticas dotadas de poder *soberano, incondicionado*, ao passo que no Estado federal os Estados-Membros renunciam ou são despojados de sua soberania, em proveito do próprio Estado federal."⁹

Darcy Azambuja também diferencia federação de confederação. Nesta, os Estados ligam-se por tratado, do domínio do Direito Internacional, podendo romper o pacto e retirar-se e tendo o direito de oposição às decisões do órgão central, dentre outras características; Naquela, por outro lado, os Estados estão unidos por uma Constituição, não havendo o direito de secessão e sendo as decisões dos órgãos centrais obrigatórias a todos os membros.¹⁰

Para melhor compreensão da matéria, é mister que se faça, na seqüência, um apanhado das raízes históricas do federalismo, bem como das principais teorias criadas sobre o tema ao longo dos anos.

1.2 Origem do federalismo

Etimologicamente, federação tem origem na palavra latina *foedus*, que significa pacto, aliança. Anteriormente ao século XVIII, houve diversas alianças entre Estados que, contudo, não atendiam interesses gerais e se davam sempre por um curto período, até que se atingisse determinado interesse. Por isso, os autores concordam que o Estado federal, em sua concepção moderna, surgiu somente após o século XVIII.

⁹ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 81.

¹⁰ AZAMBUJA, Darcy, *op. cit.*, p. 369.

Foi em 1787, "na Convenção de Philadelphia, onde as treze ex-colônias inglesas resolveram dispor de parcela de suas soberanias, tornando-se autônomas, e constituir um novo Estado, este sim soberano", chamado Estados Unidos da América.¹¹ Essa aliança, segundo relata Dalmo de Abreu Dallari, se deu em ação conjunta, em que os confederados visavam, principalmente, proteger a sua independência.¹²

José Afonso da Silva confirma esse início da forma federativa como é modernamente concebida e, fornecendo também, elementos conceituais para configurá-la:

"O *federalismo*, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Baseia-se na união de coletividades políticas autônomas. Quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma *forma de Estado*, denominada *federação* ou *Estado federal*, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa."¹³

Manoel Gonçalves Ferreira Filho reforça as constatações dos doutrinadores citados, acrescentando que, historicamente, "a formação dos Estados federais tem resultado de dois processos diversos."¹⁴ Em alguns casos, houve realmente a aliança federativa, resultante de uma agregação de Estados como por exemplo os Estados Unidos, a Alemanha e a Suíça. Denomina Ferreira Filho essas formações de *federalismo por agregação*.

Em outras situações, como no Brasil, a forma federativa foi adotada por imperativos políticos (eficiência e garantia de liberdades). Ferreira Filho chama esses casos

¹¹ BASTOS, Celso Ribeiro, *op. cit.*, p. 145.

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 216.

¹³ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 88.

¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 45.

de *federalismo por segregação*, em que o Estado unitário se descentraliza e adota a forma federativa.

Observa o mesmo autor :

"O resultado jurídico desses processos é o mesmo: a estrutura descentralizada, dita federativa, cujos traços acima se descreveram. Mas cumpre reconhecer que os Estados em que a Federação resultou de uma agregação resistem melhor à universal tendência para a centralização que hoje se registra, motivada especialmente pela intervenção no domínio econômico (desenvolvida o mais das vezes pela União)"¹⁵

Historicamente, veja-se ainda que, nos séculos XVIII e XIX, o federalismo era concebido como "dualista", ou seja, era separado em duas esferas estanques: a União e os Estados-membros, estabelecendo-se a repartição de competências horizontalmente.¹⁶

O federalismo passou a ser concebido como "cooperativo" após a Primeira Guerra Mundial. "O ideal é coordenar as duas esferas, sob evidentemente a batuta da União."¹⁷ A repartição de competências passou a ser, com isso, vertical.

Hodiernamente, Ferreira Filho assevera tratar-se de um federalismo de "integração", em que há "sujeição da esfera estadual à da União (federal)." Acrescenta, ainda, que, neste caso, se trata mais de "um Estado unitário constitucionalmente descentralizado do que num verdadeiro Estado federal."¹⁸

¹⁵ *Ibid.* p. 45.

¹⁶ *Ibid.* p. 45.

¹⁷ *Ibid.* p. 45.

¹⁸ *Ibid.* p. 45.

1.3 Teorias federalistas

Há diversas teorias que procuram explicar os fundamentos do federalismo. Para García Pelayo, citado por José Alfredo de Oliveira Baracho: "o federalismo surgiu nos Estados Unidos sem um esquema prévio, mas veio atender necessidades práticas, teve o objetivo de buscar fórmula híbrida, compatibilizando a existência de Estados individuais com um poder capaz de ser dotado de faculdades para bastar-se por si mesmo na esfera de suas funções."¹⁹

Ana Lúcia de Lira Tavares acrescenta que a Federação norte-americana "teve seus princípios básicos enunciados numa coletânea de artigos"²⁰ publicados por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay.²¹ Essa coletânea de 85 artigos, em 1788, deu origem ao livro denominado "O federalista". Seu principal intuito era convencer nove Estados norte-americanos da necessidade de ratificação do projeto da Constituição dos Estados Unidos da América, aprovado 1787, pela Convenção Constitucional da Filadélfia. O objetivo foi alcançado.

Destaca, ainda, a mesma autora, que tal vitória "não esgota o sucesso dessa obra, considerada como um dos monumentos, não só do direito constitucional americano, como também do pensamento político ocidental. Teoria e prática nele se encontram."²²

A partir dessa criação norte-americana, surgiram as teorias européias a respeito do Estado Federal. Noticia Pontes de Miranda, que "na Europa, a ciência jurídica apresentava

¹⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira, **Teoria geral do federalismo**, p. 35.

²⁰ TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. O Estado federal: delineamentos. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro: FGV, v. 22, n.º 4, out./dez., 1979, p. 39.

²¹ HAMILTON, Alexander; JAY, John; e MADISON, James. **O federalista: um comentário à constituição americana**. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959. 407 p.

²² TAVARES, Ana Lúcia de Lyra, *op. cit.*, p. 42.

maiores exigências, principalmente devido à crítica filosófica e à existência, lado a lado, de Estados federativos e de Estados unitários. Impunha-se a adoção de Teoria *jurídica* do Estado federal."²³

Posteriormente, "sem vivência ou observação próxima desta experiência, numerosos tratadistas dedicaram-se a formulações apriorísticas de um ideal federal, desvinculadas da prática."²⁴ Mesmo assim, as concepções européias "constituem as chamadas teorias clássicas do federalismo."²⁵

José Alfredo de Oliveira Baracho elaborou sua Teoria Geral do Federalismo²⁶, sistematizando as principais concepções acerca da matéria, conforme passam a ser abordas.

A primeira concepção tratada por Baracho é do autor francês Alexis de Tocqueville²⁷, que aceitou e divulgou na Europa os entendimentos expressados em *O federalista* por Hamilton, Madison e Jay. Segundo essa teoria, o Estado federal existe mediante tratados entre os Estados, originando, assim, um novo Estado, ligado pela Constituição que não é apenas federal, mas também nacional"²⁸. A soberania passa a ser dividida, portanto, entre os membros.

Tocqueville, seguindo as lições de *O Federalista*, asseverou que, num Estado Federal, para a União ficaria o encargo de responder algumas das grandes necessidades gerais, através de competências simples e fáceis de definir. Já os Estados-membros, ficariam com atribuições múltiplas e complicadas. Em outras palavras, os poderes da

²³ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. rev. e aum., tomo I, Rio de Janeiro: Borsoi, 1960, p. 244.

²⁴ TAVARES, Ana Lúcia de Lyra, *op. cit.* p. 39.

²⁵ TAVARES, Ana Lúcia de Lyra, *op. cit.* p. 45.

²⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**.

²⁷ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Eduardo Brandão. Martins Fontes: São Paulo, 1988.

²⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira, **Teoria geral do federalismo**, p. 36.

União seriam poucos e definidos, como guerra, paz e comércio exterior, e os poderes dos Estados seriam numerosos e indefinidos.²⁹

John Caldwell Calhoun e Max Von Seydel desenvolveram a teoria conhecida como "da Nulificação". Leva este nome, porque sua conclusão é pela impossibilidade da existência de um Estado Federal.³⁰

Partindo de dois princípios segundo os quais a soberania é indivisível e a existência do Estado Federal só acontecerá mediante tratados, essa teoria conclui que o Estado ou é unitário ou é uma confederação, jamais federação.

Calhoun concluiu: "ou o Estado federal é mero laço contratual entre Estados, ou não tem nenhum fundamento jurídico."³¹ A crítica contra esta conclusão vem de Pontes de Miranda: "a rigidez lógica evidencia apego ao raciocínio abstrato, a despeito de fatos, como a República norte-americana e a Confederação Suíça."³²

Enquanto a teoria de Calhoun constitui um exagero, na opinião de Baracho³³, a de Jellinek teve grande aceitação. Nela, o Estado Federal é uma união de Direito Público realizada pelos Estados-membros, os quais deixam de ter soberania para formar um novo Estado. "O caráter federalista manifesta-se especialmente pela união dos órgãos dos Estados para formar um órgão colegiado"³⁴. O Estado federal é organizado por uma Constituição e não por um tratado. Aliás, para Georg Jellinek, o traço essencial para um Estado-membro compor uma Federação é a autonomia constitucional "cujo limite se encontra na subordinação às leis federais."³⁵

²⁹ TOCQUEVILLE, Alexis de. *op. cit.* p. 176.

³⁰ *Ibid.* p. 39.

³¹ CALHOUN, John Caldwell. *apud* MIRANDA, Pontes de, *op. cit.*, p. 244.

³² MIRANDA, Pontes de, *op. cit.*, p. 244.

³³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira, *Teoria geral do federalismo*, p. 39.

³⁴ *Ibid.* p. 39.

³⁵ TAVARES, Ana Lúcia de Lyra, *op. cit.*, p. 46.

Há, também, a teoria da escola vienense, para quem o Direito Nacional é inferior ao Direito Internacional, ou seja, caso ocorra a formação de uma comunidade de Estados, os membros devem subjugar-se à União. Para essa concepção, existem duas maneiras de se criar o Estado federal: uma mediante a edição de lei (ou ato de direito estatal) que transforme o Estado unitário em Estado federal; a outra através de um tratado internacional entre os interessados.³⁶

Conforme já foi dito, as concepções europeias são as teorias clássicas do federalismo. Mas, para Ana Lúcia Tavares, em razão de não possuírem base empírica como as teorias americanas, elas são "essencialmente especulativas", não fornecendo elementos para a compreensão dinâmica do federalismo.³⁷

Além das concepções até aqui alinhadas, Baracho acrescenta as seguintes:

A teoria laborada por Zorn, segundo a qual o único Estado é o Estado federal (União) . Entende ele que a soberania "é essencial ao Estado e que ela significa poder supremo e ilimitado".³⁸ Nesta concepção, não há diferença entre o Estado federal e o Estado unitário, pois que uma federação nada mais é do que um Estado unitário qualificado. Somente à União podem-se atribuir as características de Estado e soberania, atributos estes que os Estados membros não possuem.

Na teoria de Leband, a "federação é o único Estado soberano, porém não nega aos membros o caráter de Estado"³⁹. Para ele, os Estados-membros só conservam seu caráter de Estado enquanto estiverem atuando na esfera de competência a eles reservada

³⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**, p. 40-41.

³⁷ TAVARES, Ana Lúcia de Lyra, *op. cit.*, p. 45.

³⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**, p. 41.

³⁹ *Ibid.* p. 41-42.

originariamente. Assim, o Estado-membro, para ser qualificado como Estado, deverá possuir alguns poderes originários de mando.⁴⁰

Para a *teoria das três entidades estatais* "o Estado federal deve ser a síntese orgânica das duas entidades, de onde provém a denominação de teoria do terceiro termo, na expressão de García Pelayo".⁴¹ Em outras palavras, o Estado federal e os Estados-membros estão em relação de coordenação, sem supremacia de um em desfavor do outro. Dessa relação surge o Estado internacionalmente considerado, formando as três entidades estatais. Haenel e Gierke apresentaram essa concepção.

Existe, ainda, a teoria que concebe o Estado federal como forma avançada de descentralização. Nessa visão, "falar de unitarismo e federalismo é a mesma coisa que fazer referência a centralização e descentralização política"⁴². A forma federativa de Estado é reputada como o mais alto grau de descentralização, em razão de o poder estatal ser exercido simultaneamente por outras esferas que não o poder central, com certa autonomia.⁴³ Além de Kelsen, defenderam essa teoria: Kunz, Eisenmann, Durand e Mouskheli.⁴⁴ Os graus de descentralização foram distinguidos por Mouskheli, em nível crescente, da seguinte forma: 1) descentralização meramente administrativa ou comunal; 2) descentralização provincial, através de províncias autônomas e, 3) descentralização federal, através de Estados-membros.⁴⁵

Diferente disso, Baracho distingue federação de descentralização: "O federalismo pressupõe que não ocorra restrição às atribuições dos Estados membros, sem seu próprio consentimento. O mesmo não ocorre com a descentralização, em que o Estado,

⁴⁰ *Ibid.* p. 42.

⁴¹ *Ibid.* p. 42.

⁴² *Ibid.* p. 46

⁴³ *Ibid.* p. 45

⁴⁴ *Ibid.* p. 43

⁴⁵ *Ibid.* p. 43

unilateralmente, pelos meios legais consagrados, pode modificar as atribuições dos órgãos descentralizados."⁴⁶

Nas palavras de Baracho, percebe-se a sua inclinação por considerar federalismo aquele modelo que se aproxima da experiência norte-americana, ou seja, um Estado Federal por agregação, em que os membros conservam certa parte de sua soberania.

Todavia, até mesmo a concepção norte-americana tem se transformado. Desde 1933, quando o Presidente Roosevelt iniciou a implantação do federalismo cooperativo - chamado também de *New Deal* - houve crescente ingerência do poder central nos Estados Federados. Isso ocorreu para "reerguer o país da grave crise econômica que atravessara."⁴⁷

Sem embargo, esta não é a única classificação das teorias federalistas. Darcy Azambuja⁴⁸, por exemplo, classifica-as em apenas três: a teoria de Calhoun, de Le Fur e da Escola de Viena. A primeira e a última foram, igualmente, comentadas por Baracho, enquanto Le Fur tem a seguinte concepção:

Independendo de tratado, um Estado federal pode surgir: quando um Estado unitário outorga às províncias, autonomia e participação na União, ou quando essas prerrogativas são conquistadas por um "movimento nacional, pacífico ou não."⁴⁹ Para Le Fur, o Estado federal pode surgir de um tratado entre os Estados particulares que deverá resultar na elaboração de uma Constituição Federal.

Pontes de Miranda, comentando a teoria de Le Fur, destaca que, nos Estados federais de formação através de movimentos sociais, "a vontade dos componentes não conta; conta a vontade dos *dominantes*, esparsos por todos eles, ou por alguns."⁵⁰

⁴⁶ *Ibid.* p. 44

⁴⁷ TAVARES, Ana Lúcia de Lyra, *op. cit.* p. 45.

⁴⁸ AZAMBUJA, Darcy, *op. cit.*, p. 372.

⁴⁹ *Ibid.* p. 373

⁵⁰ MIRANDA, Pontes de. *op. cit.* p. 245.

Apresentadas as teorias, vê-se, a seguir, como outros autores caracterizam um Estado Federal, através de alguns elementos essenciais.

1.4 Elementos do Estado federal

Para Geraldo Ataliba⁵¹, um Estado necessita se revestir de sete características para ser considerado Federal. A primeira é a existência de uma Constituição rígida em que estejam claramente estabelecidas as competências da União e dos Estados-membros. "Se não houver Constituição rígida, não há a mínima perspectiva da estabilidade, que caracteriza qualquer Estado", afirma o autor.⁵²

A segunda é que cada Estado mantenha poder constituinte próprio. A Constituição Federal deve coexistir com as Constituições Estaduais, devendo cada uma disciplinar toda a matéria de sua esfera de competência.

Outro elemento caracterizador do Estado Federal, o terceiro, portanto, é a existência de um território próprio para cada Estado membro da federação. Trata-se de elemento territorial, onde estarão assentados os cidadãos do Estado.

A existência de povo próprio, para cada membro da federação, também é um elemento essencial para a caracterização dessa forma de Estado. Ataliba justifica essa característica, afirmando tratar-se dos "sujeitos da ordenação jurídica."⁵³

A quinta característica surge da idéia de que a "União é criatura dos Estados"⁵⁴. Assim, desde que compatível com as atribuições da Constituição Federal, é necessário que o poder de cada Estado seja fixado em sua própria Constituição.

⁵¹ ATALIBA, Geraldo. Federação. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 81, p. 172-181, jan./mar., 1987.

⁵² *Ibid.* p. 174.

⁵³ *Ibid.* p. 174.

A sexta característica exige das federações a existência de um legislativo bicameral. Deverá haver, no órgão legislativo da União, representação proporcional do povo de cada Estado-membro, bem como a representação dos próprios Estados, de forma paritária.

A sétima e última condição para a caracterização do Estado Federal, é a existência de uma Corte Constitucional que garanta a aplicação da Constituição Federal. Ataliba complementa: "não porque a Constituição Federal esteja acima das Constituições estaduais, não! Mas porque ela é a expressão da vontade de todos os Estados."⁵⁵

Para Geraldo Ataliba a Constituição Federal é a expressão do pacto federativo realizado entre os Estados, um contrato. Cabe, assim, à Corte Constitucional a fiscalização dos dispositivos dessa avença.⁵⁶

José Alfredo de Oliveira Baracho⁵⁷ também apresenta alguns elementos necessários para a caracterização do Estado federal. São três os aspectos apontados por ele:

Primeiramente, deve haver repartição de competências, feita pela Constituição entre os órgãos dos Estados-membros e os órgãos da federação, ficando a competência internacional reservada ao governo Federal.

Em segundo lugar, deve haver a participação dos Estados-membros nas decisões de cunho federal, exercida por uma Câmara, o que, no Brasil, Estados Unidos e Canadá, se denomina Senado.

E, por último, deve haver igualdade de representação das coletividades no Colegiado acima descrito, ou seja, cada Estado-membro deverá ter o mesmo número de representantes no Senado.

⁵⁴ *Ibid.* p.174.

⁵⁵ *Ibid.* p. 174.

⁵⁶ *Ibid.* p. 175.

⁵⁷ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**, p. 47.

Meirelles Teixeira afirma existir um Estado Federal, "quando num território e sobre as mesmas pessoas, simultânea e harmoniosamente, existem dois ordenamentos jurídicos e se exercem duas categorias de governo – o central e os regionais – cujos poderes são distribuídos por uma Constituição rígida." ⁵⁸

Decodificando-se esse conceito, são identificados dois fatores essenciais à formação da federação: a) "a divisão do poder político entre um governo central e governos regionais" e b) as atribuições de tais poderes fixadas em uma Constituição rígida.

Celso Ribeiro Bastos está de acordo com todas as características até agora apresentadas, oferecendo ainda mais uma. Para este autor, é necessário à federação: "autonomia financeira, constitucionalmente prevista, para que os entes federados não fiquem na dependência do Poder Central." ⁵⁹

Em relação à necessidade da atribuição de renda própria aos Estados-membros defendida por Celso Bastos, Dalmo Dallari acrescenta o seguinte:

"Este é um ponto de grande importância e que só recentemente começou a ser cuidadosamente tratado. Como a experiência demonstrou, e é óbvio isso, dar-se competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de rendas suficientes, pois do contrário a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios." ⁶⁰

Sem embargo dessa necessidade de que os Estados-membros possam dispor de recursos financeiros à altura dos encargos que recebem, para que façam parte de uma federação plenamente caracterizada, Ives Gandra da Silva Martins adverte que "vários

⁵⁸ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 621.

⁵⁹ BASTOS, Celso Ribeiro, *op. cit.*, p. 146.

⁶⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu, *op. cit.*, p. 219.

fatos têm demonstrado que um Estado-membro não tem condições de sobreviver financeiramente se lhe faltar o apoio do Governo Federal."⁶¹

1.5 A importância de Montesquieu para o Estado Federal

Montesquieu nasceu em Bordèus, centro universitário francês, estudou Direito, foi Magistrado e Parlamentar. Ficou reconhecido como importante pensador que propalou a teoria da tripartição dos poderes em sua obra *O Espírito das Leis*, publicada em 1748.

No *livro nono* da obra citada, discorreu sobre a federação e fez comparações entre o seu funcionamento em alguns países da época. Para Pedro Vieira Mota, o pensador não fazia diferenciação clara entre federação e confederação, na forma como se tem hoje; acredita que Montesquieu apenas entreviu essa diferença.⁶² Mesmo assim, Montesquieu é considerado "o pai das modernas Repúblicas Federativas".⁶³

Fez uma comparação entre a República dos Lícios e a República da Holanda. A primeira descreve como "uma associação de vinte e três cidades; as grandes tinham três votos no conselho comum; as médias, dois, as pequenas um";⁶⁴ a segunda era "composta de sete províncias, grandes ou pequenas, as quais têm cada uma um voto".⁶⁵

⁶¹ BASTOS, Celso, MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988, v. I, p. 418.

⁶² MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das leis: as formas de governo: a divisão dos poderes**; introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 151.

⁶³ nota de Pedro Vieira Mota, in MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, *op. cit.*, p. 154.

⁶⁴ *Ibid.* p. 155.

⁶⁵ *Ibid.* p. 155.

Pedro Vieira Mota acrescenta que, na Holanda, existiam cinquenta e seis cidades distribuídas entre as sete províncias unidas, o que levou Voltaire⁶⁶ a presumir que Montesquieu considerasse cada cidade uma República.

Mas, se em alguns trechos da obra de Montesquieu esta hipótese parece razoável, em outros não o é, levando a crer que, para o pensador, uma simples cidade⁶⁷, assim como uma associação delas, poderia ser considerada uma República.

Infere-se das palavras de Montesquieu que a República da Lícia era federativa, enquanto a da Holanda era uma confederação, embora ele não faça essa diferenciação explicitamente.

Conceituou República Federativa da seguinte forma: "Essa forma de Governo é uma convenção, pela qual diversos corpos políticos concordam em se tornar cidadãos de um Estado maior, que querem formar. É uma sociedade de sociedades, as quais constituem uma nova, que pode aumentar com novos associados, até que o seu poder baste para a segurança dos que se uniram."⁶⁸

As lições de Montesquieu orientaram a formação das federações norte-americana e brasileira, no entender de Pedro Vieira Mota.⁶⁹ No mesmo sentido, Dalmo de Abreu Dallari assevera que os constituintes norte-americanos foram "fortemente influenciados por Montesquieu"⁷⁰, acreditando fervorosamente no princípio da separação dos poderes, e, assim, orientando a composição do seu governo da federação.

⁶⁶ VOLTAIRE. *Histoire de Charles XII*. apud MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *op.cit.* p. 153.

⁶⁷ Entre os povos gregos havia a Liga Acaica (281 a 146 a.C), formada formada por 12 cidades da Acaia, visando a preservação da liberdade contra a Macedônia e Roma (CUNHA, Fernando Whitaker. *Federação: soberania e autonomia*. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 73, jan./mar., 1985, p. 145)

⁶⁸ MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 152.

⁶⁹ nota de Pedro Vieira Mota, in MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, *op. cit.*, p. 154.

⁷⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu, *op. cit.*, p. 218.

1.6 A evolução do federalismo brasileiro

A federação brasileira vem sofrendo sensíveis alterações no decorrer dos anos. Cada nova Constituição traz inovações na forma federativa do Estado brasileiro.

"O ideal federativo é no Brasil tão antigo quanto a reivindicação de independência", assegura Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁷¹, embora não tenha sido implantado desde o surgir do Estado brasileiro.

Na Constituição do Império (1824) não havia federação. Além disso, era expressamente proibida a criação de qualquer laço federativo: "Art. 1. O IMPÉRIO do Brazil é a associação Política de todo os Cidadãos brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se oponha à sua Independência."⁷²

As províncias ficavam diretamente sob o jugo do poder central, consoante dispunha o artigo 165 da Carta Imperial: "Haverá em cada Província um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convém ao bom serviço do Estado."⁷³

As províncias possuíam um Conselho de representantes populares, com a prerrogativa de editar Resoluções sobre negócios de interesse da localidade; todavia, tais documentos jamais poderiam prevalecer à vontade do Imperador.⁷⁴

⁷¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *op. cit.*, p. 47.

⁷² CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1985, p. 219.

⁷³ CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.* p. 649.

⁷⁴ A disciplina dos Conselhos Gerais de Província estava prevista entre os artigos 71 e 89 da Constituição Imperial de 1824.

Surgiram então diversas manifestações em prol da descentralização do Estado, iniciando o processo de federalização.

Pontes de Miranda reproduziu em seus comentários à Constituição de 1946 o manifesto de 3 de dezembro de 1870, que, para Carlos Medeiros Silva "se fez o arauto do ideal federativo"⁷⁵. Vejam-se dois fragmentos do manifesto:

"No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local, acompanhando e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície do nosso território.

(...)

O regime da federação, baseado, portanto, na independência recíproca das Províncias, elevando-se à categoria de estados próprios, unicamente ligados pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solidariedade dos grandes interesses da representação e da defesa exterior, é aquele que adotamos no nosso programa, como sendo o único capaz de manter a comunhão da família brasileira. Se carecêsemos de uma fórmula para assinalar, perante a consciência nacional, os efeitos de um e outro regime, nós a resumiríamos assim: *centralização, desmembramento; descentralização, unidade*"⁷⁶

O ideal federativo para o Brasil agrupava grandes defensores como Tavares Bastos, Joaquim Nabuco e Rui Barbosa. Noticia Carlos Medeiros Silva que "a idéia federativa empolgou o país e triunfou sob os mais entusiásticos auspícios"⁷⁷, culminando com o Decreto n.º 1 de 15 de novembro de 1889, do Governo Provisório, que proclamou a *República Federativa* como formas de Estado e de governo da nação brasileira.

Finalmente, na Carta de 1891, houve a estruturação do modelo federativo, nos moldes do norte-americano, ficando assentado no art. 1º: "Art. 1º - A Nação Brasileira

⁷⁵ SILVA, Carlos Medeiros. Evolução do regime federativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, v. 151, p.5-21, jan./mar., 1983, p. 286.

⁷⁶ MIRANDA, Pontes de, *op. cit.*, p. 284-286.

⁷⁷ SILVA, Carlos Medeiros, *op. cit.*, p. 286.

adota como forma de governo, sob regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se por união perpétua e indissolúvel de suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil."⁷⁸

Foi uma alteração descentralizadora abrupta no regime brasileiro, pois que o modelo norte-americano adotado era de um federalismo dualista, ou seja, concebido enquanto duas esferas estanques, "a da União de um lado, a do Estado-membro de outro."⁷⁹

Rui Barbosa foi o principal inspirador da nova Constituição. Segundo Paulino Jacques "dizer-se que Rui foi o pai da Constituição de 1891, talvez, não seja exagerado".⁸⁰

Mas Rui Barbosa percebeu que havia uma "revolução federativa", em que os federalistas conversos desbancavam os antigos federalistas.⁸¹ Em razão disso, assinalou: "Federação tornou-se moda, entusiasmo, cegueira, palavra mágica, a cuja invocação tudo liá de ceder, ainda que a invoquem mal, fora de propósito e em prejuízo da federação mesma".⁸²

Foram, assim, surgindo muitas críticas à forma federativa implantada. Viveiros de Castro divisou os novos Estados-membros como "capitanias enfeudadas e donatários felizes".⁸³ Para Aurelino Leal, a federação foi apenas uma troca de nomes, porquanto, na essência, permaneciam as antigas Províncias.⁸⁴

Das receitas públicas, Orlando Soares anotou, a União arrecadava 63% do total dos impostos, os Estados-membros 28% e os Municípios 9%, asfixiando as possibilidades econômicas locais e impedindo o funcionamento da federação.⁸⁵

⁷⁸ CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.* p. 570.

⁷⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *op. cit.* p. 45.

⁸⁰ JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 52.

⁸¹ SILVA, Carlos Medeiros, *op. cit.*, p. 287.

⁸² *apud* SILVA, Carlos Medeiros, *op. cit.*, p. 287.

⁸³ *apud* SILVA, Carlos Medeiros, *op. cit.*, p. 290.

⁸⁴ *apud* SILVA, Carlos Medeiros, *op. cit.*, p. 290.

⁸⁵ SOARES, Orlando. A vocação do Estado Unitário no Brasil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro: Forense, v. 305, p. 77-83, jan./fev./mar., 1989, p. 80.

Com isso, muitos Estados-membros empobreceram, ficando sem condições de atender as necessidades dos cidadãos. Para Manoel G. Ferreira Filho, essa foi a causa "do alargamento do fosso entre regiões ricas e regiões pobres."⁸⁶

Outra característica da primeira Constituição Republicana, segundo Marlene Savóia Grasso⁸⁷, e que permaneceu em todas as Cartas políticas posteriores – à exceção a de 1937 –, foi a adoção de uma estrutura federalista tripartida. Para a autora, o fato de a Constituição ter assegurado a autonomia dos município "em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse"⁸⁸ é a evidência da federação com três esferas de poder.

Em 1934, a nova Constituição brasileira manteve a forma federativa de Estado. O progresso dessa Carta ficou por conta da redefinição tributária entre os entes políticos, apesar de a arrecadação da União permanecer muito superior à dos Estados-membros. Os Municípios também passaram a ter impostos privativos, o que anteriormente era disciplinado pelas Constituições e Leis Estaduais.

Para Manoel Martins de Figueiredo Ferraz, a Constituição de 1934 seguiu o modelo norte-americano implantado pelo então Presidente Roosevelt, denominado "New-Deal", que apregoava um sistema cooperativo, em que os Estados-membros atribuíam à União mais poderes.⁸⁹

No entanto, a estrutura criada em 1934 teve curta duração, porquanto em 1937 foi outorgada outra Carta Constitucional, que, segundo Carlos Medeiros Silva, objetivava fortalecer a União e os Municípios. Todavia, o texto de 1937 não entrou em vigor

⁸⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *op. cit.*, p. 48.

⁸⁷ GRASSO, Marlene Savóia. O sistema federativo. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 3, p. 59-79, abr./jul., 1993, p. 69.

⁸⁸ Art. 68 da Constituição brasileira de 1891: "Os Estados organizar-se-ão de fôrma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse." (CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.* p. 570)

⁸⁹ FERRAZ, Manoel Martins de Figueiredo. Características da federação brasileira. **Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, São Paulo: Tribunal de Contas, n.º 28, p. 13-15, abr., 1980. p. 14.

integralmente, porque não foi realizado um plebiscito de ratificação que nele estava previsto. Com isso, a União "passou a gerir toda a administração do país, através de interventores e conselheiros nomeados pelo poder central."⁹⁰

Tal situação perdurou por nove anos, até que a Constituição de 1946 restabeleceu o sistema de 1934, com algumas alterações.

A tendência centralizadora, contudo, não encontrou obstáculo na Constituição de 1946. Ela também favoreceu a centralização do governo. Mário Masagão advertia: "Caminhamos, infelizmente, para uma centralização administrativa tão categórica, que, nessa marcha, dentro de pouco tempo, os últimos resquícios da federação estarão extintos".⁹¹ Ataliba Nogueira demonstrou a mesma preocupação, dizendo: "Estamos, a cada passo, reduzindo o país a Estado unitário."⁹²

E o vaticínio se confirmou nas Cartas de 1967 e 1969, conforme anota Oswaldo Trigueiro: "As Constituições de 1967 e 1969, lamentavelmente, deram ao poder federal uma amplitude sem limites, do que resulta um federalismo nominal, doutrinariamente inaceitável e praticamente reduzido a uma caricatura."⁹³

Machado Villa confirma: "a Constituição que se seguiu, a 10 de novembro de 1937, definiu ainda mais a tendência centralizadora a que se fez referência."⁹⁴ E José Afonso da Silva acrescenta que a federação delineada pelas Constituições de 1967 e 1969 não passou de mero federalismo nominal.⁹⁵

⁹⁰ SILVA, Carlos Medeiros, *op. cit.*, p. 292.

⁹¹ *apud* SILVA, Carlos Medeiros, *op. cit.*, p. 292.

⁹² *apud* SILVA, Carlos Medeiros, *op. cit.*, p. 292.

⁹³ TRIGUEIRO, Oswaldo. A federação na nova Constituição do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, ns.º 60/61, p. 147-175, jan./jul., 1985, p. 161.

⁹⁴ VILLA, Machado. **O Município no regime constitucional vigente**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952, p. 17.

⁹⁵ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 88.

1.7 Aspectos gerais do federalismo brasileiro na Constituição de 1988

O artigo 1º da Constituição brasileira de 1988 cuidou de estabelecer a forma de Estado e a forma de Governo adotados: "... República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal,..."⁹⁶

Raul Machado Horta aponta que, "sob o ângulo da forma federal de Estado, a Constituição de 1988 é o coroamento da evolução secular e assinala o ponto de equilíbrio que se atingiu no estágio do amadurecimento das instituições federais"⁹⁷. Manoel G. Ferreira Filho é mais comedido em suas palavras, limitando-se a dizer que a Carta de 1988 deu maior autonomia ao Estado-membro "tentando um reequilíbrio federativo."⁹⁸ Já Luiz Roberto Barroso afirma que a nova Constituição apenas manteve a tradição que vem desde 1889.⁹⁹

José Afonso da Silva¹⁰⁰ concorda com a idéia de que a Constituição de 1988 procurou resgatar o espírito federalista, estruturando um sistema de repartição de competências entre as três esferas de governo e equilibrando as relações de poder entre elas, embora o mesmo autor admita que nos países em que a formação da federação foi centrípeta, a exemplo dos Estados Unidos, haja mais descentralização do que nos países de formação centrífuga, em que, via de consequência, o poder é mais concentrado.

⁹⁶ BRASIL. Constituição. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2000.

⁹⁷ HORTA, Raul Machado. Reforma constitucional e a federação. **Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais**, Belo Horizonte: IAMG, n.º 2, p. 113-130, 1996. p. 114.

⁹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *op. cit.*, p. 48.

⁹⁹ BARROSO, Luiz Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 257

¹⁰⁰ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 90.

Outros autores, todavia, não concordam em que a federação brasileira esteja num estágio avançado. Para eles, a concretização efetiva do ideal federativo está distante daquilo que a Carta política expressa. Celso Bastos sustenta que "a realidade não confirma a significação dada pela Constituição" e acredita que o princípio da federação é o mais degradado dos princípios constitucionais.¹⁰¹

Clémerson Merlin Clève é ainda mais contundente em suas críticas ao atual sistema federativo brasileiro, afirmando que o texto constitucional pretende induzir a uma leitura federalista do Estado brasileiro, enquanto a leitura real deve ser unitarista.¹⁰² E escreve o seguinte:

"Um simples perpassar de olhos sobre o texto constitucional de 1988 lembrará a sentença de Marx a respeito das declarações burguesas de direitos humanos: *cada direito expresso ou reconhecido por um artigo é desmentido, logo a seguir, por outro*. Assim é com a Carta Constitucional brasileira no que se refere à Federação. Cada afirmação da autonomia do Estado-Membro implica outra que a limita, a restringe, a desmente. Talvez por isso alguns juristas chegam a afirmar que o Brasil, hoje, não é mais do que foi durante o Império, após o Ato Adicional de 1834, que concedeu uma relativa autonomia política para as, então, Províncias: um Estado unitário descentralizado."¹⁰³

No intuito de melhor verificar as afirmações transcritas passa-se a buscar no texto constitucional, os dispositivos que tratam e definem a federação brasileira.

¹⁰¹ BASTOS, Celso, MARTINS, Ives Gandra da Silva, *op. cit.*, p. 414.

¹⁰² CLÈVE, Clémerson Merlin. **Temas de direito constitucional e de Teoria do Direito**. São Paulo: Acadêmica, 1993. p. 56-57.

¹⁰³ *Ibid.* p. 57.

1.8 Aspectos destacados do federalismo brasileiro na Constitucional de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil é o instrumento que traça a estrutura político-administrativa básica do país e estabelece a sistemática federal de competências distribuídas entre os seus membros.

Desde a primeira Constituição republicana brasileira o princípio da indissolubilidade dos Estados-membros é consignado no texto maior. Em 1988, o mesmo princípio está arrolado, com apenas uma diferença das Constituições anteriores, a saber: os Municípios passaram a integrar essa união indissolúvel.¹⁰⁴

Para Raul Machado Horta¹⁰⁵, o artigo 18 da Carta Política de 1988 consagrou a característica peculiar da federação brasileira que é a pluralidade dos entes constitutivos da República. Pelo mencionado dispositivo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios formam a federação, sendo todos autônomos.¹⁰⁶

O artigo 60 reforça o princípio da indissolubilidade da federação, determinando, no §4º, que "não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado". Portanto, o Congresso não deliberará proposta de emenda constitucional cujo texto venha a ferir o mencionado princípio. Essa disposição é considerada *cláusula pétrea*.

¹⁰⁴ Art. 1º da Constituição de 1988: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)"

¹⁰⁵ HORTA, Raul Machado, *op. cit.*, p. 117.

¹⁰⁶ Art. 18 da Constituição de 1988: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição."

É vedado aos entes federados "estabelecer cultos religiosos ou igrejas, ou subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança."¹⁰⁷ Assim, percebe-se mais uma característica da federação brasileira, que é a desvinculação de todos os entes em aspectos religiosos.

Manter relações com Estados estrangeiros, participar de organizações internacionais, declarar guerra e celebrar a paz, são prerrogativas exclusivas da União.¹⁰⁸ Essa disposição confirma, para Raul Machado Horta, a característica da "soberania da União e autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios"¹⁰⁹.

O federalismo constitucional brasileiro é também caracterizado pelo princípio da não intervenção, ou seja, a União não pode intervir nos Estados-membros, nem estes nos Municípios. A medida extrema, entretanto, poderá ocorrer em caráter de exceção, nos casos elencados pelos artigos 34 e 35 da Carta Magna.¹¹⁰

O Poder Legislativo brasileiro é caracterizado pela bicameralidade, ou seja, possui dois colegiados: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Na redação do artigo 45, "a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal". O art. 46 dispõe que "o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário." Esta é mais uma característica da federação

¹⁰⁷ Art. 19 da Constituição Federal de 1988.

¹⁰⁸ Art. 21 da Constituição Federal de 1988.

¹⁰⁹ HORTA, Raul Machado, *op. cit.*, p. 117.

¹¹⁰ Exemplificativamente, veja-se a redação dos arts. 34 e 35, com alguns de seus incisos: "Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I – manter a integridade nacional; II – repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III – pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV – garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; ... Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: I – deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; II – não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; III –

brasileira, da qual se destaca a representatividade igualitária dos Estados-membros e do Distrito Federal no Poder Legislativo federal, através dos Senadores da República.¹¹¹

É permitido que as Assembléias Legislativas das unidades da federação apresentem proposta de emenda à Constituição. Para isso, o artigo 60, inciso III, estabelece que a proposição deve partir de mais da metade dos legislativos estaduais, tendo sido aprovada por maioria relativa em cada um deles.

Outro fator que caracteriza a federação brasileira é a sub-divisão do Poder Judiciário em competências distintas nas esferas Federal e Estadual¹¹². Destaca-se, em tal estrutura, a existência do Supremo Tribunal Federal, ao qual compete precipuamente a guarda da Constituição¹¹³.

A vigente Lei Maior atribuiu poder e competência tributária aos entes federados "observada a particularização dos impostos atribuídos a cada pessoa de direito público interno"¹¹⁴. Com isso, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios receberam competência para instituir impostos¹¹⁵, taxas e contribuições de melhoria, desde que respeitados os limites estabelecidos na Constituição Federal.

Essas receitas tributárias são divididas entre os entes federados, consoante disposição dos artigos 157, 158, 159 e 161, II, todos da Constituição Federal. Assim, parte da arrecadação da União é repartida entre os Estados, Distrito Federal e Municípios e parte da arrecadação dos Estados é repartida entre os Municípios neles insertos. Essa divisão

não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino; ..."

¹¹¹ Art. 46, §1º, da Constituição de 1988: "Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos."

¹¹² Art. 125 da Constituição de 1988: "Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição."

¹¹³ Art. 102 da Constituição de 1988.

¹¹⁴ HORTA, Raul Machado, *op. cit.*, p. 117.

¹¹⁵ Os impostos de competência da União estão estabelecidos no artigo 153 da Constituição; os dos Estados e do Distrito Federal no art. 155; e os dos Municípios no artigo 156.

objetiva, conforme análise de Raul Machado Horta, "promover o equilíbrio sócio econômico entre Estados e Municípios".¹¹⁶

Estas, portanto, são as principais características da forma federativa do Estado brasileiro, que se pode inferir do texto Constitucional de 1988.

1.9 A *práxis* do federalismo brasileiro

Conforme foi visto no início deste trabalho, a palavra "federação" sugere diferentes concepções e significados.

Daniel J. Elazar comparou dezoito Estados cujas Constituições adotam o federalismo. Nenhum dos Estados apresentou forma idêntica a outro. Tal fato levou o pesquisador a concluir que não existem dois Estados Federais idênticos em suas organizações.¹¹⁷

Dalmo Dallari confirma:

"assim é que aparecem Estados, cantões, províncias, semicantões, repúblicas, repúblicas autônomas, territórios, distritos federais, numa grande variedade de arranjos, embora todos se definam como Estados Federais. Essa diversificação é, na realidade, bastante acentuada, tendo sido lembrada de modo bem expressivo pelo autor belga Ludo van Wauwe, que, num livro intitulado *Fédéralisme – utopie ou possibilite?*, observa que, se alguém pergunta: "Que é federalismo?", é freqüente que ouça como resposta: "Mas de qual federalismo você está falando?"¹¹⁸

¹¹⁶ HORTA, Raul Machado, *op. cit.*, p. 117.

¹¹⁷ *apud* DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado federal**. São Paulo: Ática, 1986. p. 50.

¹¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**, p. 56.

Em contrapartida, a forma federativa de Estado, implantada e defendida por muitos países, iniciou de um paradigma: a federação norte-americana. Muitos países, inclusive o Brasil, que eram Estados unitários, procuraram adaptar a forma norte-americana para os seus territórios, visando à descentralização do governo.

O sistema federativo foi adotado pelo Brasil desde a primeira Carta Republicana, mas, a cada nova Constituição, foram surgindo adaptações conforme as peculiaridades e conveniências momentâneas.

Para Clémerson Merlin Clève, a atual configuração do sistema federal brasileiro pode ter duas leituras: uma federalista e outra unitarista. Isso ocorre, segundo ele, porque a Constituição, ao mesmo tempo que reconhece ou declara um direito, logo a seguir o desmente, fazendo com que o Brasil seja um Estado Unitário descentralizado.¹¹⁹

O artigo 1º da atual Carta Magna afirma que: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito..."¹²⁰. Todavia, a federação brasileira, historicamente, é ameaçada. Principalmente nas ditaduras, quando as decisões inevitavelmente concentram-se no poder central, vivendo-se, assim, um Estado unitário camuflado.¹²¹

Para Orlando Soares, o Brasil tem vocação para ser Estado Unitário, devido a sua "formação e evolução social, política, econômica, religiosa, etc."¹²² Para o autor, o unitarismo herdado da colonização portuguesa garantiu que a unidade territorial brasileira fosse mantida.

¹¹⁹ CLÈVE, Clémerson Merlin, *op. cit.*, p. 56.

¹²⁰ BRASIL. Constituição. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2000.

¹²¹ CLÈVE, Clémerson Merlin, *op. cit.*, p. 58.

¹²² SOARES, Orlando, *op. cit.*, p. 77.

Ainda que, teoricamente, pareça paradoxal, Clémerson Clève e Orlando Soares asseveram a existência de federações centralizadoras. Isso ocorre, para eles, quando há excesso de competências delegadas, pela Constituição Federal, à União.¹²³

Existem três técnicas para a repartição de competências entre os entes federados, consoante lição de José Afonso da Silva¹²⁴. A primeira consiste na enumeração, pela Constituição Federal, dos poderes da União, ficando os remanescentes a para competência dos Estados; a segunda técnica é inversa, atribuindo poderes aos Estados e cabendo os remanescentes à União; e a terceira técnica enumera os poderes, tanto os dos Estados como os da União na Carta Magna. Este último sistema é aplicado pela Constituição brasileira em relação à repartição de rendas tributárias.

Foram surgindo, porém, outras técnicas de repartição de competências, mais complexas, como é o caso geral do Brasil. Na Constituição de 1988, foram enumerados os poderes da União e dos Municípios, ficando os remanescentes para os Estados¹²⁵. Mas, foram, ainda, delimitadas competências exclusivas¹²⁶ e comuns¹²⁷, bem como competências legislativas exclusivas, privativas, concorrentes e suplementares.¹²⁸

Para que um Estado seja efetivamente tido por federal, exige-se um mínimo de descentralização, ou seja, um mínimo de poder para as unidades federadas, representado pelos seguintes aspectos: a) capacidade do Estado auto-organizar-se por meio de uma Constituição local; b) escolha do governo pelo próprio povo do Estado-membro; c) poder de editar as próprias leis, as quais, dentro da competência estadual não ficam em

¹²³ CLÈVE, Clémerson Merlin. *op. cit.* p. 58; SOARES, Orlando, *op. cit.* p. 79.

¹²⁴ SILVA, José Afonso da, *op cit.*, p. 412.

¹²⁵ *Ibid.* p. 412.

¹²⁶ Art. 21 da Constituição de 1988 – "Compete à União: ..."

¹²⁷ Art. 23 da Constituição de 1988 – "É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: ..."

¹²⁸ Respectivamente previstas nos artigos 25, §1º e 2º, 22, 24 e 24, §2º, da Constituição Federal.

inferioridade às leis federais; d) capacidade de administrar através de órgãos, serviços e pessoal próprio; e e) recursos financeiros suficientes para que o Estado-membro não fique sujeito às imposições informais do governo central.¹²⁹

Ressalta-se a importância da disponibilidade de recursos financeiros, posto que a dependência econômica dos Estados-membros para com a União, proporciona uma política condenável, na qual os Estados só recebem os recursos pretendidos em troca de apoio e obediência aos desejos do poder central.

Verificando-se os dispositivos constitucionais que tratam das competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, percebe-se que, somente no artigo 21 da Carta Magna, são outorgados à União mais de sessenta atribuições, sem falar nas inúmeras competências legislativas privativas elencadas no artigo 22, em vinte e nove incisos. Enquanto isso, aos Estados-membros cabe a competência residual.

Não se pode olvidar que a Constituição de 1988 aumentou a capacidade arrecadadora dos Estados-membros e também dos Municípios, mas ainda reservou para a União a maior parte das receitas públicas.

Em vista desses fatores, Clémerson Clève faz o seguinte comentário:

"Ela aumentou, a despeito do que dizem os Constituintes, o processo de centralização, já que as matérias de competência da União foram significativamente ampliadas. De tal sorte que, hoje, como ontem, pouco resta para os Estados no que se refere à sua capacidade legislativa. A competência remanescente dos Estados-Membros *é quase um nada*, em face do número de matérias que são ou de competência privativa da União ou de competência concorrente, cabendo, neste caso, como se sabe, à União editar normas gerais."¹³⁰

¹²⁹ CLÈVE, Clémerson Merlin. *op. cit.* p. 63.

¹³⁰ *Ibid.* p. 83.

Celso Ribeiro Bastos é incisivo ao dizer que "a autonomia estadual é uma irrisão"¹³¹, referindo-se principalmente à dependência econômica dos Estados-membros.

Dalmo de Abreu Dallari vê, ainda, outro problema da federação brasileira, qual seja, o "artificialismo" de sua divisão¹³². Refere-se o autor a Estados-membros vizinhos que, tranqüilamente, poderiam compor uma só unidade federativa. Segundo o mesmo autor, isso acontece para atender interesses privados ou mesmo conveniências administrativas, ocasionando o surgimento de Estados-membros inviáveis, fracos e dependentes economicamente.¹³³

Segundo Orlando Soares, "a implantação do federalismo entre nós decorreu de um mito, ou seja, de um fascínio emocional exercido pelo modelo político adotado pelos Estados Unidos da América".¹³⁴

Para Maria Helena Ferreira da Câmara "a 'centralização' no Estado Brasileiro pode ser verificada através do exame das Constituições do país, que retratam o gradativo avanço do crescimento do poder federal, em detrimento da autonomia dos Estados."¹³⁵

Oswaldo Triguero não se mostrou otimista em relação ao futuro da federação brasileira ao comentar, em 1985, sobre "A federação na nova Constituição", fazendo, portanto, previsões para a Carta de 1988. Disse: "Mas, os adeptos do federalismo não podem esperar muito mais do que está consagrado pela experiência, pelos costumes, pelo reconhecimento tácito da onipotência da União."¹³⁶

¹³¹ BASTOS, Celso, MARTINS, Ives Gandra da Silva, *op. cit.*, v. 1, p. 414.

¹³² DALLARI, Dalmo de Abreu, **O Estado Federal**, p. 61.

¹³³ *Ibid.* p. 62.

¹³⁴ SOARES, Orlando, p. 82.

¹³⁵ CAMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federação. **Revista Forense**. Rio de Janeiro: Forense. v. 281, jan./mar. 1983, p. 199.

¹³⁶ TRIGUEDO, Oswaldo. A federação na nova Constituição do Brasil. **Revista brasileira de Estudos políticos**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, n.º 60/61, jan./jul. 1985, p. 166.

Assim, a conclusão forçosa em relação à realidade da federação brasileira inclina-se no sentido da predominância dos poderes atribuídos à União, a despeito da apregoada autonomia dos Estados-membros e das pretensões federativas defendidas pela maioria dos doutrinadores, inclusive em relação aos Municípios..

1.10 A teoria do Município na federação

Ataliba Nogueira, em sua *Teoria do Município*, define este ente como a "associação natural e legal dos vizinhos para obtenção, no respectivo termo, dos serviços comuns".¹³⁷ Percebe-se, nesta definição, o relevo dado à origem natural do Município. Defende o autor que o Município tem vocação para tratar dos assuntos locais, assim assinalados por ele: "Ninguém mais interessado nos negócios locais do que os munícipes. Sentem pessoalmente os efeitos da sua organização ou desorganização – água, caminhos, escola, iluminação e energia, assistência pública, formação pré-militar, higiene, moral e culto religioso. Havíamos de acrescentar: justiça."¹³⁸

Na citação, colhe-se um início do delineamento das funções municipais no Estado Federal. Nesse sentido, comenta ainda Orlando M. Carvalho: "Constituída a administração local, aparece outra questão importante, qual seja, a de determinar a esfera de atividade que lhe deve ser concedida."¹³⁹

¹³⁷ NOGUEIRA, Ataliba. *Teoria do Município*. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 6, p. 7-21, out./dez., 1968, p. 13.

¹³⁸ *Ibid.* p. 34.

¹³⁹ CARVALHO, Orlando M. **Problemas Fundamentais do Município**. São Paulo: Brasiliana, 1937, p. 36. *Apud* BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. p. 93.

Ataliba Nogueira defende a existência de um judiciário municipal, argumentando que, nos Estados Unidos, na maioria dos Estados, o Município elege "o seu juiz, promotor, chefe de polícia e outras autoridades quer judiciárias quer policiais." E, mesmo no Brasil, de "outrora a justiça era municipal e só de quando em vez se permitia a interferência do juiz de fora."¹⁴⁰

Para a educação, Nogueira assevera ser atribuição municipal, disciplinar "o horário escolar, os períodos de férias, as festas religiosas e civis e o modo de sua comemoração escolar; o regime do provimento das cadeiras", além de o ensino primário ser obrigatoriamente municipal.¹⁴¹

O mesmo professor dá grande valor à assistência pública que, segundo ele, "só o município pode dar solução de caráter eficiente [...] Creches, lactários, asilos de inválidos, tudo há de ser municipal." Essas instituições devem, outrossim, ser pequenas e localizadas, evitando-se assim a centralização e obstrução dos seus serviços.¹⁴²

A Teoria do Município aponta serem, também, assuntos iminentes ao poder local: "os que dizem respeito aos caminhos, pontes, higiene, serviço de bombeiros, diversões."¹⁴³

Percebe-se, portanto, que a teoria do município é constituída da sistematização das idéias e conhecimentos sobre o ente local e seus respectivos assuntos. Nota-se, ainda, que todas essas responsabilidades, tidas como típicas municipais, surgem de verificações e necessidades historicamente consideradas.

Tendo em vista que o Município brasileiro está inserido num contexto federal, afirma Baracho, ser a teoria do Município parte da Teoria Geral do Federalismo.¹⁴⁴

¹⁴⁰ NOGUEIRA, Ataliba. *op. cit.* p. 14.

¹⁴¹ *Ibid.* p. 16.

¹⁴² *Ibid.* p. 17.

¹⁴³ *Ibid.* p. 16

¹⁴⁴ BARACHO, José Alfredo de Oliveira, **Teoria geral do federalismo**, p. 95.

Sustenta ainda que "a noção do Município, e da sua autonomia, está intimamente ligada à compreensão da Federação."¹⁴⁵

Nesse passo, dois assuntos ainda merecem comentário, pois que estão intimamente relacionados à Teoria Geral do Federalismo e, conseqüentemente, à Teoria do Município na Federação.

O primeiro é a observação de Diogo Lordello de Mello de que, nas últimas décadas, o poder tem se concentrado principalmente no Executivo. As Câmaras de Vereadores vêm perdendo o sentido de instituições democráticas destinadas a frear e contrabalançar com os demais Poderes. Vislumbram-se, com freqüência, legislativos municipais subservientes ao executivo.¹⁴⁶

Afirma Baracho que "o enfraquecimento do legislativo, com a hipertrofia do executivo, vem ocorrendo nos vários níveis da federação," reforçando, com isso, sua afirmação de que o Município realmente está inserido no contexto federal.¹⁴⁷

A Teoria do Município ocupa-se, também, em refletir acerca das suas relações com os demais entes estatais, ou seja, o grau de influência que possuem nas decisões federais.

José Alfredo de Oliveira Baracho afirma que "a noção do Município, e da sua autonomia, está intimamente ligada à compreensão da Federação."¹⁴⁸ Mas, Victor Nunes Leal adverte: "... fora de dúvida que o nosso federalismo se tem desenvolvido à custa do

¹⁴⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do Poder: Federação e Município. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n.º 85, p. 151-184, jan./mar., 1985. p. 172.

¹⁴⁶ MELLO, Diogo Lordello de. **A Câmara municipal e o seu papel**. *apud* BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**, p. 99.

¹⁴⁷ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**, p. 99.

¹⁴⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Descentralização do Poder: Federação e Município**, p. 172.

municipalismo: o preço pago foi o sistemático amesquinamento do município, apesar da abundante literaturalouvaminheira, que não basta para amenizar o seu infortúnio."¹⁴⁹

Este "amesquinamento" a que se refere Victor Nunes Leal é a diminuição dos poderes locais, privilegiando-se a tomada de decisões pelo poder central.

Vale lembrar que o Município, no Brasil, surgiu antes mesmo do Estado brasileiro através do transplante do modelo português. A atividade social sempre lhe esteve afeta, em razão de sua proximidade com o cidadão. Mesmo assim, permanece uma série de problemas que impedem a melhor ação desse ente em benefício da coletividade.

¹⁴⁹ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil**. 4.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978, p. 103

CAPÍTULO II

O MUNICÍPIO: ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL

Neste capítulo, tratar-se-á das origens do ente municipal e seu desenvolvimento ao longo dos anos. Num primeiro passo, a ênfase é dada aos aspectos históricos e sociais da origem do Município. Na sequência, a abordagem explora a sua evolução constitucional e, conseqüentemente, as mudanças institucionais sofridas, principalmente no que diz respeito à sua autonomia, posição no sistema federativo e importância social.

2.1 Evolução histórica do Município

Muitos dos que escrevem sobre o tema concordam com o fato de não ter existido, na antigüidade, Município na acepção que se tem hoje. Diomar Ackel Filho afirma: "o Município, tal como existe, não guarda similaridade com a cidade antiga."¹⁵⁰ No mesmo sentido, discorre José Nilo de Castro: "nesta fase, pelo que revelam as fontes históricas,

¹⁵⁰ ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática municipal: à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 19.

não se conheceu o Município, na acepção e com a estrutura que veio a adquirir depois de certa época." ¹⁵¹

Os autores concordam, entretanto, em que havia aglomerações humanas como por exemplo: vilas, aldeias, burgos e condados, que, para Cretella Júnior, são "vestígios do que mais tarde se conheceu por Município" ¹⁵².

Paulino Jaques, em seu curso de Direito Constitucional, faz um consistente apanhado histórico-constitucional sobre os Municípios, consolidando o seguinte:

" O Município, antes de ser uma instituição política-jurídica, o é social, e, mesmo, natural, porque resulta do agrupamento de várias famílias num mesmo local, unidas por interesses comuns. Como a família e, a propriedade, é um fenômeno social, que precedeu, no ponto de vista sociológico, o advento do Estado." ¹⁵³

Os clãs sedentários definiam sua base territorial com esboço nos limites da caça, da pesca e, mais tarde, das pastagens para os rebanhos. Desta organização surgiu o sentido dos limites territoriais para o que posteriormente veio a ser definido por Município. Fundamentando-se nesses dados, Petrônio Braz assegura que o Município "é uma criação jurídica, que se assenta num princípio de direito natural" ¹⁵⁴

¹⁵¹ CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 4. ed. Del Rey: Belo Horizonte, 1998., p. 31.

¹⁵² CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo municipal**. 2. ed., Forense: Rio de Janeiro, 1981, p. 32.

¹⁵³ JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 147.

¹⁵⁴ BRAZ, Petrônio. Município: ente federativo. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: revista dos Tribunais, n.º 8, jul./set., 1994, p. 103.

Na antigüidade, destarte, a importância da organização local era principalmente religiosa¹⁵⁵ e social, realçando as características comunitárias. Paulo Henrique Blasi leciona sobre as raízes naturais do Município, citando Ataliba Nogueira:

"o município é a associação dos vizinhos, em território determinado. Origina-se do instituto e da necessidade do homem que procura associar-se para conseguir o desempenho de vários serviços, alguns em todo indispensáveis, outros, embora não obrigatórios, todavia possibilitadores de melhores condições para a vida individual e coletiva".¹⁵⁶

Esta índole associativa, em que as pessoas buscam a ajuda recíproca, marcou a evolução das cidades. Hoje, devido ao grande crescimento das metrópoles, esse panorama se transformou consideravelmente. Assevera Hely Lopes Meirelles que "o gigantismo das cidades modernas e os problemas do campo destruíram as relações de vizinhança e o espírito comunitário que caracterizavam os Municípios da antigüidade."¹⁵⁷ Mesmo assim, entende Celso Ribeiro Bastos que:

"os traços fundamentais do município primitivo até hoje são mantidos. Trata-se de uma forma de organização política timbrada pela circunstância de incidir sobre uma particular forma de organização social, vale dizer, sobre a mais ampla destas organizações dentro das quais os homens mantêm a virtualidade de se contactarem ou se cruzarem na sua vida cotidiana."¹⁵⁸

¹⁵⁵ José Nilo de Castro, discorre sobre a influência da religião: "*Espírito essencialmente religioso, o homo antiquus, carecendo de viver já em comunidade, em cidade, cuja localização era indicada pela divindade – daí o apego a seu torrão natal, o nativismo que vincula os homens ao seu rincão que o viu nascer –, tinha na divindade, na presença de seus deuses, a força de sua vida.*" (CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 31)

¹⁵⁶ BLASI, Paulo Henrique. A descentralização como instrumento da justiça social. O Município brasileiro: Autonomia em crise. **Rev. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis: UFSC, n.º 5, jun. 1983, p. 14.

¹⁵⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 8. ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 33.

¹⁵⁸ BASTOS, Celso, MARTINS, Ives Gandra da Silva. *op. cit.*, v. 3, tomo II, p. 215. Observação: Este mesmo texto foi publicado também na Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 1, p. 54, out./dez., 1993.

Em que pesem as observações de Hely Lopes, anteriormente transcritas, Carmen Lúcia Antunes Rocha, em palestra proferida no XXIV Encontro Nacional de Procuradores Municipais, afirmou, com base em pesquisas para redação de sua dissertação de Mestrado, que o brasileiro é mais municipalista¹⁵⁹ do que estadualista: "A referência dele e aquilo que o atinge é o Município, é a cidade. É a cidade no sentido mais pleno de sua vivência pública, da sua vivência social. Este é um dado que não pode ser desconhecido."¹⁶⁰

A professora da Universidade Católica de Minas Gerais reforça sua constatação, acrescentando o seguinte:

"nós brasileiros somos mais municipalistas que federalistas no sentido de atermos à entidade federada, à entidade estadual. Exemplo disso é que quando se pergunta a alguém " – De onde você é?" a pessoa que sempre faz referência ao Municípios e não ao Estado. O que é bem contrário, por exemplo, ao que acontece nos Estados Unidos, em que eles são, evidentemente mais estadualistas, até por que os Estados Unidos no seu próprio nome indica que as entidades federadas é que se uniram dando origem ao Estado norte-americano."¹⁶¹

Em alguns lugares, entre eles o Brasil, mantém-se historicamente essa identificação pessoal com a localidade. Verifica-se isso, tanto na identidade do cidadão com seu Município como no sistema legal, que procura dar-lhe *status* e prerrogativas comumente inexistentes na maioria dos Estados.

¹⁵⁹ Dante Martorano assinala que: "Há na história política brasileira, a constante no fortalecimento de uma teoria ou de uma atitude, que se convencionou denominar *municipalismo*." (Descentralização e Município. **Revista do Instituto dos Advogados de Santa Catarina**, Florianópolis: IASC, n.º II, jul/dez. 1984, p. 8) Ettore Roteli define municipalismo como "a tendência a instaurar ou sustentar as instituições autônomas locais". (**Regionalismo**. In BOBBIO, Norberto, et. al., **Dicionário de política**. 2. ed. Brasília: UNB, p. 1085. Municipalismo, portanto, é um movimento que defende a estrutura e a autonomia municipal.

¹⁶⁰ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O papel do Município na federação brasileira. **Anais do XXIV encontro nacional de procuradores municipais: 07 a 11 de setembro de 1998**. Assembléia Legislativa do RS – Porto Alegre-RS, p. 89.

¹⁶¹ *Ibid.* p. 89.

2.1.1 O surgimento do Município

"O Municipalismo foi conhecido a partir de Roma"¹⁶², é o que afirma Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho Tavares. A partir da República Romana, pode-se afirmar que o Município surgiu como unidade político-administrativa. O verdadeiro interesse dos romanos era a manutenção pacífica das cidades que os seus exércitos estavam conquistando.¹⁶³

Paulino Jaques leciona que Roma, depois de passados 200 anos de Monarquia e 500 anos de República, passou a imprimir o regime municipal. Para este autor, foi SILA (80 a.C) "o verdadeiro instituidor do regime municipal romano".¹⁶⁴

A estrutura municipal daquela época tinha a seguinte composição, descrita por Paulino Jacques:

"a) a assembléia dos cidadãos, que votava os estatutos (regulamentos e posturas) e nomeava (elegia) os magistrados; b) um conselho de 100 membros, que exercia as funções do Senado romano (controlava a ação da assembléia); c) quatro magistrados, que ministravam a justiça; d) os *duumviri* (equivalente a dois cônsules), os supremos magistrados da comunidade, os quais exerciam a censura; e) dois questores, que administravam os fundos; f) dois colégios de adivinhos pontífices e álguers, que exerciam as funções religiosas."¹⁶⁵

Hely Lopes destaca, ainda, que eram consideradas Municípios (*municipium*), as comunidades que auferiam vantagens, ou seja, que recebiam algum poder ou reconhecimento.¹⁶⁶ José Nilo de Castro fornece a etimologia da palavra:

¹⁶² TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, v. 209, jul./set., 1997, p. 169.

¹⁶³ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 31.

¹⁶⁴ JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 148.

¹⁶⁵ *Ibid* p. 148.

¹⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 31.

"De conseqüência, as comunidades que recebiam essas vantagens chamavam-se *Municípios*, isto é, *munus eris*, quer dizer, na linguagem latina, *dádivas*, *privilégios* e *capere* (*capio, is, cepi, captum, ere*) verbo latino que significa *receber*. Daí, o *Município* etimologicamente explicado, *aquela entidade que recebeu privilégios*."¹⁶⁷

Essas comunidades, consideradas Municípios, se dividiam, ainda, em duas categorias: *municipia caeritis* e *municipia foederata*, conforme a maior ou menor autonomia dentro do direito italiano.¹⁶⁸

No ano 40 antes de Cristo, a *Lex Julia Municipalis*, editada por Júlio César, estendeu o regime municipal a todas as colônias da Itália. Mais tarde, o sistema foi adotado nas Províncias conquistadas da Grécia, Gália e Península Ibérica.¹⁶⁹

Noticia José Nilo de Castro que o Município romano estava em seu maior estágio, quando o Imperador Constantino passou a governar com absoluta centralização do poder, absorvendo-lhe as atribuições e importância.¹⁷⁰

2.1.2 O Município Medieval

O período da Idade Média, iniciado com a queda do Império Romano do Ocidente, foi marcado por poucas alterações no sistema municipal. Essa época se divide em dois períodos: um feudal e outro comunal.¹⁷¹

¹⁶⁷ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 32.

¹⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 31.

¹⁶⁹ *Ibid.* p. 32.

¹⁷⁰ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 33 e 34.

¹⁷¹ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 34. E, em mesmo sentido CRETELA JÚNIOR, José., *op. cit.* p. 34.

Para Paulino Jaques, o início desse período foi ruim para as instituições romanas municipais: "... pouco a pouco, foram os Municípios absorvidos pelos feudos – grandes áreas que tinham como sede os castelos – e com as quais os reis agraciavam os seus cabos de guerra."¹⁷²

Neste primeiro período, o regime era de total concentração de poder nas mãos dos senhores feudais. Como todas as decisões eram centralizadas e arbitrárias, não existia qualquer sistema de leis administrativas, sendo, portanto, um período de estagnação para o desenvolvimento da organização local.¹⁷³

Na segunda fase (*comunal*), "o Município aparece como instituição genuinamente germânica"¹⁷⁴, pois que o estilo de organização romana não se coadunava com a vida "militar e quase nômade" dos cristãos visigodos¹⁷⁵. Assim, a principal instituição municipal, que era o Conselho de Magistrados, foi substituída pelo *conventus publicus vicinorum*, "assembléia composta de homens livres, com as competências próprias em diversas matérias, como a edilícia, a policial e a judicial."¹⁷⁶

José Nilo de Castro acrescenta a seguinte informação:

"Datam deste período os *fueros municipales* (Cartas de garantias municipais), isto é, a qualidade de cidade, com independência e autonomia, reconhecida e atribuída pelos soberanos, pelas ordens eclesiásticas e militares, em sua própria autoridade, àquelas populações e aglomerações urbanas, à vista das reações generalizadas que se produziam contra o feudalismo, nas quais desempenharam papel importantíssimo, para a consolidação do poder real, as instituições municipais."¹⁷⁷

¹⁷² JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 148.

¹⁷³ CRETELA JÚNIOR, José, *op. cit.*, p. 34 e 35

¹⁷⁴ *Ibid.* p. 35.

¹⁷⁵ Visigodos eram denominados aqueles oriundos da região oeste da Germânia. Eram chamados "Bárbaros" pelos gregos e romanos, pois que eram estrangeiros.

¹⁷⁶ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 34.

¹⁷⁷ *Ibid.* p. 34.

"O 'espírito comunal', nos séculos XI e XII, começou a renascer, como reação fatal' e necessária ao 'feudalismo'".¹⁷⁸ A cidade francesa de Mans foi a primeira a se revoltar contra a política dos barões, readquirindo a sua autonomia. Observando essa reação, diversas outras cidades passaram a restabelecer o seu poder, como, por exemplo, na França: Bouges, Tours e Narbona; na Itália: Florença, Veneza e Verona; na Alemanha: Hamburgo e Bremer, as quais passaram a se autodenominar "cidades livres". Na Espanha e em Portugal o municipalismo também se desenvolveu. No primeiro país, as cidades eram chamadas *ajuntamientos* e, em Portugal, foram criados os "conselhos de homens bons" (assembléias que governavam as cidades).¹⁷⁹

Com o *Renascimento*¹⁸⁰, houve um novo surto municipalista na Europa, mas, principalmente, na Inglaterra: "Os reis, unindo-se aos 'Municípios', acabaram aniquilando o poder feudal, e, já no século XVI, consolidava-se a autoridade real, sem prejuízo da autonomia municipal."¹⁸¹ Assim como os ingleses, os franceses possuíam uma política centralizada; entretanto, o movimento local não foi tolhido, tendo, inclusive, se desenvolvido, o sistema comunal.¹⁸²

2.2 O Município no Brasil

Portugal e Espanha foram os países mais fiéis às concepções municipalistas de Roma. Via de consequência, o Brasil seguiu a mesma influência, implantando, desde o

¹⁷⁸ JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 148.

¹⁷⁹ *Ibid.* p. 148

¹⁸⁰ Movimento em prol da recuperação da Antigüidade Clássica, em 1450.

¹⁸¹ JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 149.

¹⁸² *Ibid.* p. 149.

início de sua colonização, os "Conselhos" que, logo, se transformaram nas Câmaras Municipais.

Com o desembarque de Pedro Álvares Cabral no Brasil, passaram a vigorar, nestas terras, as Ordenações do Reino de Portugal, através das quais "moldou-se a organização do município colonial."¹⁸³

Machado Villa relata que as Ordenações Filipinas estabeleceram, de um modo geral, as funções que os Municípios exerciam através da Câmara.

"os Conselhos, já no início da colonização transformados em Câmaras, eram compostos de *juízes ordinários*, cuja insígnia era uma vara vermelha, que deviam carregar como símbolo da jurisdição, e tinham competência no crime e no cível, julgando ainda em última instância as questões de almotaceria; os *vereadores*, com atribuições tipicamente administrativas, entre elas a de fiscalizar o cumprimento das posturas do conselho, 'verear', a de zelar pela conservação dos bens do patrimônio do município, a de guardar os documentos, a de superintender a fabricação do pão e a sua distribuição, em como a da carne verde, fixando preços honestos para esses gêneros, e a de organizar as processões; o procurador, que, pelas Ordenações, possuía atribuições predominantemente fiscalizadoras dos assuntos administrativos, mas que, no Brasil colonial, segundo referem os historiadores, teve as suas funções realmente alargadas, tornando-se o advogado do município, acompanhando-lhe as questões, e, ao mesmo tempo, o defensor dos colonos, cujas reclamações encaminhava à Câmara; os *almotacés*, com atribuições que correspondem ao poder de polícia local, como zelar pelas condições de higiene e segurança nas ruas e demais logradouros, aferição de pesos e medidas, tendo também a função de julgar a aplicação de certas multas de pequena importância. Para os misteres menores ou de auxiliares figuravam o escrivão, o porteiro, o tesoureiro, os quadrilheiros e os recebedores de sisa."¹⁸⁴

Em seguida, não houve expansão significativa dos Municípios, pois que vigorava o regime das Capitanias Hereditárias. Os povoados que surgiam recebiam mais apoio da Igreja Romana do que dos donatários. Inobstante isso, os povoados organizavam-se e

¹⁸³ VILLA, Machado, *op. cit.*, p. 12.

¹⁸⁴ *Ibid.* p 13.

realizavam importantes obras, desempenhavam "relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça".¹⁸⁵

Percebe-se que, notadamente no século XIX, os Municípios tiveram grande participação nos importantes eventos históricos. Os relatos abaixo são de Paulino Jaques:

"Quase todos os grandes movimentos cívicos se originaram nas Câmaras: o de 1710, com o grito de República por Bernardo Vieira de Melo, na de Olinda; o do Fico, em 9-1-1822, nas Câmaras de São Paulo, Vila Rica e Rio de Janeiro, sob a influência de José Bonifácio e José Clemente Pereira; a outorga do título de 'Defensor Perpétuo do Brasil', em 13-5-1822, ao príncipe D. Pedro, pela Câmara do Rio de Janeiro; a 23-5-1822, a representação para ser convocada uma Constituinte, pela mesma Câmara; a aprovação da própria Constituição em 1824, por algumas Câmaras; a confederação republicana de Pais de Andrade e Frei Caneca, em 1824, na de Olinda; o movimento de 1835-1845, com a República Rio-Grandense, sob Bento Gonçalves e Domingos de Almeida, na de Jaguarão; o de 1870, com o Manifesto Republicano, na de Itu; e o de 1888, com a representação da Câmara Municipal de São Borja sobre a conveniência de ser modificada a Constituição na parte que regulava a sucessão ao trono, de modo a afastar o conde D'Eu."¹⁸⁶

Esses acontecimentos confirmam, que, de fato, as Câmaras eram o centro nervoso da vida política do Brasil.¹⁸⁷ Para José Nilo de Castro, esses fenômenos de atuação das Câmaras Municipais, desde o período colonial, "refletem a identidade do homem com seu torrão natal, o sentimento nativista, a relação de vizinhança a demonstrar a necessidade de se proverem os interesses locais em consonância com as aspirações de emancipação de um povo ..."¹⁸⁸

¹⁸⁵ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 34

¹⁸⁶ JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 149.

¹⁸⁷ *Ibid.* p. 149.

¹⁸⁸ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 38.

2.3 O Município na Constituição de 1824

Eugênio Franco Montoro afirma que foi com a Independência do Brasil que "se iniciou a fase verdadeiramente brasileira de nossa história municipal". Assevera que a origem constitucional do Município brasileiro se houve no artigo 167 da Carta Magna de 1824. Até então, tratava-se de mero enxerto do modelo Português.¹⁸⁹

O mesmo autor lembra que o projeto elaborado pelos constituintes não previa o Município para o texto constitucional de 1824. À lei ordinária ficaria o encargo de dispor sobre a matéria. "Em cada comarca haveria um Presidente nomeado pelo Imperador, e por ele demissível. Em cada distrito, um Sub-Presidente e um Conselho de Distrito. Em cada termo, um administrador e um decurião, o qual seria Presidente da municipalidade."¹⁹⁰

Mas, a Constituição de 1824 não seguiu essa orientação, dispondo da seguinte forma:

"Art. 167. Em todas as Cidades e Villas¹⁹¹ ora existentes, e, nas mais, que para o futuro se crearem haverá Câmaras, às quaes compete o Governo econômico e Municipal das mesmas Cidades e Villas.

Art. 168. As Câmaras são electivas, e compostas do número de Vereadores que a Lei designar, e o que tiver o maior número de votos, será Presidente.

Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiais, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e úteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar."¹⁹²

¹⁸⁹ MONTORO, Eugênio Franco. **O Município na Constituição brasileira**. São Paulo: Jurid Vellenich, 1975, p. 27

¹⁹⁰ MONTORO, Franco. *op. cit.* p. 27.

¹⁹¹ "No Império, a diferença entre cidade e vila identificava-se apenas pelo critério democrático e pela composição dos membros das Câmaras Municipais. É que as Câmaras das cidades eram compostas de nove membros, além do secretário, e as das vilas, de sete. A eleição municipal fazia-se de quatro em quatro anos, com domicílio eleitoral das assembléias paroquiais (art. 92, da Constituição Imperial), tendo dois anos de domicílio eleitoral, no termo paroquial, para as eleições primárias." (CASTRO, José Nilo de. *op. cit.* p. 38)

¹⁹² CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.*, p. 649.

Franco Montoro lembrou que, na época dessa assembléia constituinte, havia duas correntes nítidas relativamente à natureza jurídica do governo local. Uma defendendo a autonomia dos Municípios insertos numa federação de províncias; outra fiel ao poder central rígido, defendendo o caráter meramente administrativo do poder municipal.¹⁹³

A Lei regulamentar, mencionada pelo art. 169 da Constituição de 1824, foi editada em 1º de outubro de 1828. Restou declarado nessa Lei (artigo 24): "serem as Câmaras corporações meramente administrativas, não exercendo jurisdição alguma contenciosa."¹⁹⁴ Vitória, portanto, dos defensores do governo unitário e centralizador.

Hely Lopes Meirelles faz a seguinte observação:

"Essa lei surgiu em 1.10.1828, disciplinando o processo da eleição dos vereadores e juizes de paz e catalogando todas as atribuições da novel corporação, mas, com surpresa para os que tinham lobbado a autonomia municipal nos dispositivos constitucionais, trouxe ela para as Municipalidades a mais estrita subordinação administrativa e política aos Presidentes das Províncias. Assim, as franquias locais, que repontavam na Carta Imperial, feneciam na lei regulamentar."¹⁹⁵

Exsurge, destarte, que o Município estava melhor posicionado no período Colonial, quando suas prerrogativas legais eram mais consentâneas com suas finalidades institucionais, ou seja, o ente local detinha mais autonomia na fase colonial do que na imperial, podendo, com isso, suprir melhor as necessidades da comunidade.

A Constituição Imperial teve um Ato Adicional (Lei n.º 16 de 12.08.1834) que optou pela descentralização do Estado; entretantes, ao mesmo tempo que concedia um benefício aparente aos Municípios, estes perdiam ainda mais sua autonomia. É que o

¹⁹³ MONTORO, Eugênio Franco, *op. cit.*, p. 28.

¹⁹⁴ *Ibid.* p. 28.

¹⁹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 35.

artigo 10 da mencionada Lei subordinava as Municipalidades, em questões de exclusivo interesse local, às Assembléias Legislativas Provinciais. Para *Visconde de Uruguai*¹⁹⁶, o Ato Adicional foi o germe de morte das liberdades municipais.

Posteriormente foi editada a Lei 105, de 12 de maio de 1840, denominada *Lei Interpretativa* – "interpretando alguns artigos da reforma constitucional imperial, sem, contudo, melhorar o regime municipal, em face, quer da Constituição, quer da Lei 28 e do Ato Adicional".¹⁹⁷

Hely Lopes Meirelles, relata que

"a Lei 105 procurou remediar o mal, dando interpretação mais ampla a dispositivos do Ato Adicional, de modo a restituir algumas franquias ao Município. Nem assim ficaram as Municipalidades aptas a uma boa administração, porque a Lei regulamentar de 1828, que uniformizara toda a organização dos Municípios, não lhes dava órgãos adequados às suas funções."¹⁹⁸

Para Franco Montoro "se o Ato Adicional foi um passo a frente em direção ao federalismo, a Lei de Interpretação, lei 105, de 12 de maio de 1840, foi uma parada, se não uma marcha ré."¹⁹⁹

Os Municípios atravessaram o Império sem rendas próprias para prover as suas demandas e sem possibilidade de exercício autônomo do poder de polícia.

A figura do Prefeito Municipal foi criada pela Província de São Paulo, através da Lei 18, de 11.4.1835. Até então, as localidades não possuíam um agente executivo. Existia

¹⁹⁶ *apud* CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 40.

¹⁹⁷ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 40.

¹⁹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 36.

¹⁹⁹ MONTORO, Eugênio Franco, *op. cit.*, p. 32.

apenas o Procurador Municipal, que era mero empregado da Câmara, encarregado basicamente de fiscalizar e aplicar as rendas do Conselho deliberativo do Município.²⁰⁰

Hely Lopes resume a situação rasa vivida pelos Município durante o Império:

"O centralismo provincial não confiava nas administrações locais e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que, distantes do poder central, e desajudadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento, enquanto os presidentes provinciais cortejavam o Imperador, e o Imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império."²⁰¹

Constata-se, assim, que durante o Império (Constituição de 1824) as localidades ficaram sujeitas aos mandos imperiais que, de forma alguma, poderiam reconhecer as necessidades da população distante da metrópole.

2.4 O Município na Constituição de 1891

A Constituição Republicana de 1891 reservou o título n.º III, com apenas um artigo, exclusivamente ao Município, prevendo, ali, expressamente a autonomia municipal: "Art. 68. Os Estados organizar-se-hão de fôrma que fique assegurada a autonomia dos municipios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse."²⁰²

A nova ordem, imposta pela Constituição de 1891, foi inspirada no figurino norte-americano. Operou tríplice transformação: "a forma de governo, de monárquica passa a

²⁰⁰ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 36.

²⁰¹ *Ibid.* p. 35.

²⁰² CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.*, p. 586.

republicana; o sistema de governo, de parlamentar transmuda-se em presidencial; a forma de estado, de unitária converte-se em federal".²⁰³

Apesar da previsão constitucional sobre autonomia municipal, esta, na verdade, foi apenas simbólica.

"Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do *coronelismo* e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos 'seus' distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder."²⁰⁴

José Afonso da Silva afirma que "o sistema constitucional implantado enfraquecera o poder central e reacendera os poderes regionais e locais, adormecidos sob o guante do mecanismo unitário e centralizador do império"²⁰⁵.

Afonso da Silva referiu-se, na verdade, ao afloramento dos movimentos regionais e locais, mas, não que tais movimentos tivessem redundado em progresso imediato e efetivo para os interesses municipais.

Nessa novel federação, as *Províncias* passaram a ser denominadas de *Estados*, elevando, assim, sua influência política e administrativa. O mesmo não ocorreu com os Municípios.

No tocante à autonomia municipal, o texto constitucional foi notoriamente impreciso. Limitou-se em estabelecer que os Estados-membros deveriam assegurar a autonomia dos Municípios, *em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse* (art. 68).

²⁰³ BARROSO, Luiz Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 11.

²⁰⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 37.

²⁰⁵ SILVA, José Afonso da. *op. cit.*, p. 71.

Para Paulino Jacques, essa expressão representou algo indeterminado – "nada mais vago" – em suas próprias palavras.²⁰⁶

Nessa época, a Lei Orgânica dos Municípios era elaborada pelas Assembléias Legislativas em quase todos os Estados. Alguns, porém, agindo mais democraticamente, atribuíam essa prerrogativa aos Municípios. Eram eles: Rio Grande do Sul, Pará e Goiás.²⁰⁷

Surgiam, ainda, outras questões em relação à autonomia dos Municípios. No projeto que serviu de base para os trabalhos da constituinte, elaborado por Rui Barbosa, constava, juntamente com a autonomia das administrações locais, a eletividade dos seus administradores; contudo, após várias emendas, tal previsão foi suprimida.²⁰⁸

Duas discussões afloraram em razão desses fatos. A primeira, era para saber se a eletividade dos administradores municipais já estava imbricada na previsão de autonomia, e, a segunda, se a autonomia municipal era inerente ao sistema federativo. Ambas as interpretações vieram em favor do Estado e em prejuízo dos Municípios. A eletividade restou facultada aos Estados através de lei. Seguindo o mesmo vetor, passou-se a considerar que a autonomia municipal não é inerente ao sistema federal, calcando-se nos exemplos de federações como os Estados Unidos, Suíça, e Argentina.²⁰⁹

Para Franco Montoro, "do ponto de vista estritamente jurídico, a autonomia dos Estados e dos Municípios deveria ser respeitada. No entanto, o modelo adotado pela Constituição era criação engenhosa de juristas e dos militares, afastados da realidade política e social então existente."²¹⁰

²⁰⁶ JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 150

²⁰⁷ *Ibid.* p.150.

²⁰⁸ MONTORO, Eugênio Franco, *op. cit.*, p. 40.

²⁰⁹ *Ibid.* p. 38-41.

²¹⁰ *Ibid.* p. 41.

Segundo o mesmo autor, durante a chamada Primeira República, os Estados e Municípios foram transformados em verdadeiros feudos dos poderosos. "Nessa atmosfera de opressão, as instituições locais não puderam encontrar campo para o seu desenvolvimento."²¹¹

Para Victor Nunes Leal, "o próprio poder central se consolidou através de um sistema de concentração do poder provincial", processando-se através do enfraquecimento do Município.²¹²

Em razão desse grande poder adquirido pelos Governadores de Estados, instalou-se a "política dos governadores", notadamente porque a eleição não se dava mais por simples indicação do poder central como no Império. Criou-se, assim, o que Victor Nunes Leal chamou de "um sistema de compromissos"²¹³

Vale transcrever a explicação de Victor Nunes Leal:

"Assim como nas relações estaduais-federais imperava a 'política dos governadores', também nas relações estaduais-municipais imperava a 'política dos *coronéis*'. Através do compromisso típico do sistema, os chefes locais prestigiavam a política eleitoral dos governadores e deles recebiam o necessário apoio para a montagem das oligarquias municipais. Para que aos governadores, e não aos 'coronéis', tocasse a posição mais vantajosa nessa troca de serviços, o meio técnico-jurídico mais adequado foi justamente as limitações à autonomia das comunas.

Assim se vê como os nossos juristas-idealistas, que pretendiam limitar o poder dos municípios para impedir as oligarquias locais, acabaram dando aos governadores os meios de que se serviram eles para montar, em seu proveito, essas mesmas oligarquias locais, fundando, assim, as oligarquias estaduais que davam lugar, por sua vez, a esta outra forma de entendimento – entre os Estados e a União –, que se conhece em nossa história por 'política dos governadores'."²¹⁴

²¹¹ *Ibid.* p. 41.

²¹² LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 101

²¹³ *Ibid.* p. 101.

²¹⁴ *Ibid.* p. 102.

Os governadores "conquistavam" o apoio político dos coronéis²¹⁵ através de nomeações, favores, empréstimos, obras públicas e outras formas. Mas, quando isso não era suficiente, um destacamento policial se encarregava de realizar o convencimento do líder recalcitrante, sob pena de o Estado colaborar com "outra corrente política municipal."²¹⁶ Obviamente, esses atos estavam impregnados de violência.

Assim, a sistemática da recém criada República Federal proporcionou o fortalecimento das oligarquias estaduais, através da troca de apoio aos chefes locais (coronéis) e em prejuízo das comunidades municipais.

Nesse passo, os Municípios seguiram com prefeitos eleitos ou nomeados na forma disposta pela legislação Estadual. Afirma Hely Lopes que "as eleições eram de antemão preparadas, arranjadas, falseadas ao desejo do 'coronel'. (...) E, nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo, o Município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia."²¹⁷

Victor Nunes Leal retratou essa política municipalista vivenciada até 1946 com as seguintes palavras: "da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições federais e estaduais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe local governista em todos os assuntos relativos ao Município."²¹⁸

²¹⁵ Coronéis "eram, de ordinário, os mais opulentos fazendeiros ou os comerciantes e industriais mais abastados, os que exerciam, em cada município, o comando-em-chefe da Guarda Nacional, ao mesmo tempo que a direção política, quase ditatorial, senão patriarcal, que lhes confiava o governo provincial. Tal estado de coisas passou da Monarquia para a República, até ser declarada extinta a criação de Feijó. Mas o sistema ficou arraigado de tal modo na mentalidade sertaneja, que até hoje recebem popularmente o tratamento de 'coronéis' os que têm em mãos o bastão de comando da política edilícia ou os chefes de partidos de maior influência na comuna, isto é, os mandões dos corrilhos de campanário." (LEAL, Victor Nunes. *op. cit.* p. 21.)

²¹⁶ LEAL, Victor Nunes, *op. cit.* p. 103.

²¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 37.

²¹⁸ LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p 30-36.

Embora, em 1926, houvesse uma reforma constitucional, tendo a autonomia municipal sido elevada à categoria de princípio constitucional, a alteração foi insensível no plano fático.

2.5 O Município na Constituição de 1934

Em razão da revolução de 1930 e a queda dos homens da Velha República, a corrente social-democrática influenciou sensivelmente a elaboração da Constituição de 1934.²¹⁹ Para Hely Lopes, esse período foi um *Renascimento* para o Municipalismo.²²⁰

No período, entre 1930 e 1934, foram criados Conselhos Municipais que analisavam as contas das administrações e opinavam sobre a conveniência de empréstimos externos. Essas novas exigências obrigaram os Municípios: a) à prestação periódica de contas; b) ao desenvolvimento de técnicas de contabilidade pública; e c) à elaboração de orçamentos municipais.²²¹

Diante destas obrigações, "manifestou-se, de forma bastante clara, a necessidade de serem previstos maiores recursos para os Municípios, o que veio a ser reconhecido pela Constituição de 1934, e a necessidade de serem estabelecidos mecanismos de fiscalização financeira das administrações locais."²²²

Hely Lopes corrobora este pensamento, asseverando o seguinte: mais do que a necessidade de um governo próprio, o ente local carecia "de rendas próprias, que

²¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 38.

²²⁰ *Ibid.* p. 38

²²¹ MONTORO, Eugênio Franco, *op. cit.*, p. 47.

²²² *Ibid.* p. 47.

assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município²²³.

O constituinte de 1934 consignou, enfim, de forma mais clara, os parâmetros da autonomia municipal. Além disso, constou expressamente no texto constitucional a eletividade de Prefeitos e Vereadores, podendo aqueles serem eleitos por estes. Ao Município foi atribuída renda própria, podendo ele decretar os "seus impostos e taxas, e a arrecadação e aplicação de suas rendas" bem como "a organização de serviços de sua competência."²²⁴

Hely Lopes afirma que: "Pela primeira vez uma Constituição descia a tais minúcias, para resguardar um princípio tão decantado na teoria quanto esquecido na prática dos governos anteriores"²²⁵. Para José Nilo de Castro, a Constituição de 1934 "foi inovadora na organização municipal, pois propiciou o afastamento do mandonismo político dos Estados que, no regime anterior, pelas Constituições e por suas Leis de Organização Municipal, oprimiam os Municípios".²²⁶

²²³ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 38.

²²⁴ Constituição de 1934 "Art. 13. Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente: I. a electividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquelle ser eleito por esta; II. a decretação dos seus impostos e taxas, e a arrecadação e applicação das suas rendas; III. a organização dos serviços de sua competência. § 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do governo do Estado no município da Capital e nas estâncias hydromineraes. § 2º - Além daquelles de que participam, ex vi dos artigos 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos quais lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios: I. o imposto de licenças; II. os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cedula de renda; III. o imposto sobre diversões públicas; IV. o imposto cedular sobre a renda dos immoveis ruraes; V. as taxas sobre serviços municipaes. §3º - É facultado ao Estado a creação de um órgão de assistência technica à administração municipal e fiscalização de suas finanças. §4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios, afim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualialidade nos serviços de empréstimos garantidos pelo Estado, ou a falta de pagamento da sua dívida fundada por dois annos consecutivos, observadas, naquilo em que forem applicáveis, as normas do artigo 12." (CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.*, p. 509)

²²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 38.

²²⁶ CASTRO, José Nilo de. *op. cit.* p. 41.

Foi impossível aferir os resultados práticos de tais alterações, haja vista que a Carta de 1934 durou pouco mais de três anos, quando foi revogada pela Carta promulgada por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937.

2.6 O Município na Constituição de 1937

Com o *Estado Novo*, criado pelo golpe ditatorial de 1937, caracterizado por Hely Lopes como um "misto de corporativismo e socialismo, temperado com algumas franquias democráticas"²²⁷, as previsões constitucionais não passaram de letra morta, sujeitas aos desmandos do poder central, consoante assinalado pelo próprio Getúlio Vargas: "Por outro lado, as novas formações partidárias, surgidas em todo o mundo, por sua própria natureza refratária aos processos democráticos, oferecem perigo imediato para as instituições, exigindo, de maneira urgente e proporcional à virulência dos antagonismos, o reforço do poder central."²²⁸

A Constituição de 1937 manteve a discriminação das rendas municipais, subtraindo o Imposto Cédular sobre a renda dos imóveis rurais²²⁹.

A autonomia dos municípios foi gravemente afetada nesse período. Os Prefeitos passaram a ser nomeados pelos Governadores dos Estados (Interventores Federais²³⁰) e, a previsão de eleição para Vereador apenas ilustrou o texto constitucional que nunca foi

²²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 38.

²²⁸ *apud* SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 74.

²²⁹ O art. 28 da Constituição brasileira de 1937 elencou os tributos municipais.

²³⁰ "Ao golpe de 10 de novembro seguiu-se um regime interventorial nos Estados e Municípios. O interventor era um preposto do ditador, e os prefeitos, prepostos do interventor. Todas as atribuições municipais enfeixavam-se nas mãos do prefeito, mas acima dele pairava soberano o *Conselho Administrativo estadual*, órgão controlador de toda a atividade municipal, que entravava eficientemente as iniciativas locais." (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. p. 38)

obedecido²³¹. Acima do Prefeito, estava ainda o Conselho Administrativo Estadual, órgão controlador das atividades municipais.

As Câmaras Municipais perderam completamente sua função democrática, posto que todo o poder decisório estava atrelado unicamente ao Prefeito. Para Hely Lopes: "Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que, no regime de 1937, as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial."²³² O autor municipalista afirma isso, porque, na Monarquia, as Câmaras deliberavam as necessidades locais, levando os pedidos aos Presidentes de Província, enquanto no regime em comento, o Prefeito agia discricionariamente, sem qualquer colaboração.

Eugênio Franco Montoro lembra de uma previsão constitucional de 1937 que nunca foi posta em prática: "As Câmaras Municipais, formadas por Vereadores eleitos diretamente pela população, participariam do processo de escolha dos membros da Câmara dos Deputados"²³³. Os vereadores participariam, também, do colégio eleitoral do Presidente da República, conforme o artigo 82 da Constituição de 1937. Todavia, tais disposições nunca foram aplicadas.

José Afonso da Silva descreve que:

"A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da

²³¹ Constituição de 1937, Art. 26. Os municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente: a) à escolha dos vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei; b) à decretação de impostos e taxas atribuídas à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados; c) à organização dos serviços públicos de caráter local. Art. 27. O prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado. (CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.*, p. 424)

²³² MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 39.

²³³ MONTORO, Eugênio Franco, *op. cit.*, p. 53.

República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo."²³⁴

Assim, a autonomia municipal também foi vítima do autoritarismo e centralização impostos na era Vargas. A não observância dos preceitos legais conquistados pela movimentação social prejudicaram o ente municipal e, via de consequência, os cidadãos, conforme se infere ter ocorrido na ditadura.

2.7 O Município na Constituição de 1946

Em 1945, as Forças Armadas depuseram o Governo Ditatorial, renascendo o movimento democrático, que culminou com a Constituição de 18 de setembro de 1946. Para Celso Ribeiro Bastos "O período róseo do municipalismo brasileiro é vivido por ocasião do Texto Constitucional de 1946."²³⁵ O mesmo autor noticia que nessa Constituinte, a corrente municipalista foi forte, revivendo o tradicional conceito de *peculiar interesse*. "O peculiar interesse municipal, por força de uma interpretação jurisprudencial encampada na década de 30, deixa de ser a expressão de uma idéia vaga e imprecisa, para significar tudo aquilo que fosse de interesse predominante do município."²³⁶

Além de manter o critério distributivo da renda pública, através da identificação dos tributos na Constituição, houve também repartição de competência entre a União, os Estados e os Municípios, "de modo a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia

²³⁴ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 74.

²³⁵ BASTOS, Celso Ribeiro, *op. cit.*, p. 217.

²³⁶ *Ibid.* p. 217.

estadual e municipal", na opinião de Hely Lopes Meirelles.²³⁷ No tocante ainda às receitas públicas, destaca-se, também, que o Município, pela primeira vez, passou a ter – além dos tributos a ele atribuídos – participação na arrecadação da União e dos Estados.²³⁸

Para Hely Lopes Meirelles, essa Constituição estabeleceu simetria entre o governo municipal e as demais esferas, dispondo um novo sistema político municipal, integrado agora por Poderes Executivo e Legislativo.²³⁹ Segundo o mesmo autor, na Constituição de 1946, a autonomia política, administrativa e financeira foi assegurada "pela eleição do prefeito e dos vereadores (art. 28, I); pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais (art. 28, II)."²⁴⁰

Outra grande conquista do Município, na Constituição de 1946, foi a possibilidade de se invocar o Supremo Tribunal Federal, caso as Leis Estaduais ferissem a autonomia municipal. A arguição de inconstitucionalidade das Leis Estaduais dava-se por representação do Procurador-Geral da República,²⁴¹ e, caso fosse julgada procedente, era decretada a intervenção.

²³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 39.

²³⁸ "a) 30% do excesso de imposto arrecadado pelo Estado-membro nos Municípios sobre o total das rendas locais de qualquer natureza, excluído o Município da Capital (art. 20); b) 40% do total de imposto decretado pela União ou Estado-membro, não previsto na Constituição, sendo os outros 40% aos Estados-membros, e os restantes 20% à União (art. 21) – para evitar que uns Estados fiquem em situação de privilégio tributário em relação à União e aos Municípios; c) uma cota proporcional de 60% do imposto de 'produção, comércio, distribuição e consumo', de que trata o §2º, do art. 15 da Constituição Federal; d) uma cota igual para todos os Municípios, salvo os das capitais, de 10% do total do imposto de renda (art. 15, §4º)." (JACQUES, Paulino. *op. cit.* p. 152)

²³⁹ MEIRELLES, Hely Lope, *op. cit.*, p. 39.

²⁴⁰ *Ibid.* p. 39.

²⁴¹ Art. 7º, Parágrafo único da Constituição de 1946 – "No caso do n.º VII, o ato argüido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal, e, se este a declarar, será decretada a intervenção."

O princípio era o da não intervenção, conforme consagrado pelo artigo 7º da Carta Magna, mas, entre as exceções previstas, estava a de intervir nos Estados para preservar a autonomia municipal (inciso VII, alínea e).

Para Raul Machado Horta²⁴², a Constituição de 1946 possibilitou que o Supremo Tribunal Federal também se manifestasse sobre a autonomia municipal. O autor cita três exemplos de representação, nas quais o Supremo fundamentou a inconstitucionalidade de dispositivos de Constituições Estaduais por violação da autonomia municipal.²⁴³

Declarou a inconstitucionalidade dos artigos 34 e 104 da Constituição do Estado do Ceará, na Representação n.º 295. "No artigo 34, a Constituição autorizava suspender a execução das leis, posturas e atos da administração municipal."²⁴⁴ Já o artigo 104 atribuía à Assembléia Legislativa competência para anular leis, resoluções e atos municipais, nos casos que indicava.

Na Representação n.º 314, o Supremo declarou a inconstitucionalidade do artigo 104 da Constituição do Rio de Janeiro, cujo teor era o mesmo do artigo 104 da Constituição do Ceará.

No terceiro caso, o artigo 91 da Constituição do Estado de Minas Gerais foi declarado inconstitucional através da representação n.º 350, pois que previa "recurso, com efeito suspensivo, para o Tribunal de Contas ou a Assembléia Legislativa, de decisão da Câmara Municipal que impusesse a perda do cargo ao Prefeito."²⁴⁵

²⁴² HORTA, Raul Machado. A posição do município no direito constitucional federal brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n.º 75, p. 107-122, jul./set., 1982. p. 113.

²⁴³ *Ibid.* p. 113.

²⁴⁴ *Ibid.* p. 114.

²⁴⁵ *Ibid.* p. 114.

Em 1964, a revolução armada lançou por terra grande parte dessas conquistas municipais. As ditaduras sempre tiveram como destaque a centralização do poder e, conseqüentemente, o enfraquecimento dos poderes locais.

Primeiro foi "a criação de municípios tidos por relevantes para a segurança nacional e a proliferação daqueles considerados estâncias hidrominerais", como artifícios – segundo Celso Bastos – para infirmar a locução *peculiar interesse*, visto que os interesses passavam a ser nacionais e não mais locais, sonogando assim a autonomia aos Municípios.²⁴⁶

Posteriormente, o governo central retirou dos Municípios os meios financeiros de que dispunham. Através da Emenda Constitucional n.º 18, de 1.12.1965, foi revogado o artigo 29 da Constituição de 1946, o qual previa a participação dos Municípios na receita Estadual e da União²⁴⁷. Informa Celso Ribeiro Bastos que "do total da arrecadação tributária brasileira, apenas 7% era atribuído ao Município. Mais de 60% destinava-se aos cofres da União"²⁴⁸.

Assim, a expectativa em torno da municipalização ficou afetada pelo total desrespeito às normas constitucionais, bem como pela facilidade com que as vantagens eram oferecidas e seguidamente retiradas das comunidades locais.

²⁴⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: revista dos Tribunais, n.º 1, p. 54-76, out./dez., 1993, p. 56.

²⁴⁷ CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.*, p. 219.

²⁴⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. **O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências**, p. 217.

2.8 O Município na Constituição de 1967

Eugênio Franco Montoro²⁴⁹ registrou alguns fatos que antecederam a Constituição de 1967. Dentre eles, a formação de uma comissão de juristas integrada por Levi Carneiro, Orozimbo Nonato, Seabra Fagundes e Themistocles Cavalcanti, a qual ficou encarregada de elaborar um anteprojeto de Constituição. Dito trabalho gerou forte polêmica, razão por que, o Governo acabou por apresentar ao Congresso outro projeto, em muito diferente daquele elaborado pelos juristas. Levi Carneiro, em pronunciamento ao Congresso Nacional, declarou que o trabalho foi praticamente inútil.²⁵⁰

Todas as conquistas até então alcançadas pelos Municípios estavam sucumbindo. Para Diogo Lordello de Mello²⁵¹, a "autonomia municipal e a federação entraram em grave crise com o esquema centralizador da nova Constituição".

No projeto apresentado pelo governo, os Municípios passavam a ser meras entidades administrativas dos Estados. Entretanto, estranhamente, o projeto mantinha a intervenção federal, caso fosse desrespeitada a autonomia municipal.

Na opinião de Raul Machado Horta²⁵², a Constituição de 1967 trouxe duas inovações à concepção de Município: "A primeira, de natureza puramente formal", criando um capítulo destinado às competências dos Estados e dos Municípios (capítulo III). Horta considerou esta inovação apenas formal por dois motivos: por não ter inserido

²⁴⁹ MONTORO, Eugênio Franco, *op. cit.*, p. 67-70.

²⁵⁰ Anais da Constituição de 1967, 1º volume, p. 1, *apud* MONTORO, Eugênio Franco. *op. cit.* p. 69.

²⁵¹ *apud* MONTORO, Eugênio Franco. *op. cit.* p.78.

²⁵² HORTA, Raul Machado. **A posição do município no direito constitucional federal brasileiro**, p. 114.

expressamente o Município na Federação brasileira em seu artigo 1º ²⁵³; e, porque não houve distribuição de competências entre as esferas governamentais.²⁵⁴

Horta já reivindicava, portanto, nessa época, a inserção constitucional do Município como ente da federação.

A segunda inovação apontada por Horta²⁵⁵ foi a dilatação das matérias de interesse municipal reguladas diretamente pelo Governo Federal, em detrimento da autonomia dos Estados-membros.

Exemplo disso foi a implantação de exigências para a criação de novos Municípios, conforme critérios definidos em Lei Complementar Federal²⁵⁶:

"população superior a 10.000 habitantes e não inferior a cinco milésimos da população do Estado; b) eleitorado mínimo de 10% da população; c) centro urbano já constituído com um mínimo de 200 casas; d) uma arrecadação no último exercício correspondente, pelo menos, a cinco milésimos da receita estadual de impostos; e) plebiscito para consulta à população da área territorial interessada (arts. 2º e 3º da Lei Complementar n.º 1)."²⁵⁷

A inovação representou uma perda para os Estados-membros, posto que, até então, essa competência de regular a criação de Municípios lhes dizia respeito. Mais uma vez, o poder central se fortalecia.

²⁵³ Art. 1º da Constituição de 1967 – "O Brasil é uma República Federativa, constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios." (CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.*, p. 8)

²⁵⁴ HORTA, Raul Machado. **A posição do município no direito constitucional federal brasileiro**, p. 114.

²⁵⁵ *Ibid.* p. 115.

²⁵⁶ Lei Complementar n.º 1, de 09.11.1967.

²⁵⁷ JAQCUES, Paulino, *op. cit.*, p. 153.

A CF/67 criou mais uma possibilidade de intervenção da União nos Estados-membros, esta para garantir que as quotas tributárias fossem realmente entregues aos Municípios.²⁵⁸

Previu, ainda, mais uma hipótese de intervenção dos Estados-membros nos Municípios: "quando a administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual"²⁵⁹, o que foi uma evolução para a moralidade.

Tornou obrigatória a nomeação dos prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais pelo Governador do Estado, o que, pela Carta de 1946 era facultativo. Além disso, permaneceu a nomeação dos Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, cujos nomes deveriam ser – antes de efetivamente nomeados pelo Governador de Estado – aprovados pelo Presidente da República.

Outro fato a ser destacado é que, a partir da Carta de 1967, as Constituições Federais passaram a prever o número de vereadores para os Municípios. Nesta, o número foi fixado em vinte e um.

Em 13/12/1968, o Ato Institucional n.º 5 (AI-5) modificou substancialmente a Lei Fundamental, prejudicando a aplicação do texto básico. Iris Eliete Teixeira Neves relata que o AI-5

"no seu art. 2º, estabelece, para o Presidente da República, o poder de decretar o recesso dos poderes legislativos federal, estaduais e municipais; no art. 3º, autoriza a intervenção, por ordem do Presidente da República, nos Estados e nos Municípios, sem limitações constitucionais; ficam suspensos os direitos políticos (art. 4º), bem como garantias constitucionais e legais (art. 6º)." ²⁶⁰

²⁵⁸ Art. 10 da Constituição de 1967 – "A União não intervirá nos Estado, salvo para: V – reorganizar as finanças do Estado que: b) deixar de entregar aos Municípios as cotas tributárias a eles destinadas." (CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.*, p. 11)

²⁵⁹ Artigo 16, §3º, c, da Constituição de 1967. (CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.*, p. 15)

²⁶⁰ TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho, *op. cit.* p. 179.

Dessarte, os Municípios perderam sua autonomia em tríplice aspecto: político, financeiro e administrativo. Seguiram ao AI-5 diversos outros Atos Institucionais e Complementares modificadores do regime constitucional, afetando muitos deles os Municípios.

O Ato Institucional n.º 12 afastou o Presidente Costa e Silva, por impossibilidade de governar em razão de enfermidade, atribuindo o Poder Executivo aos Ministros da Marinha, Guerra, Exército e Aeronáutica.

2.9 O Município na Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1/69:

Menos de dois meses após os Ministros assumirem o Poder para completar o governo do Marechal Costa e Silva, foi expedido um novo texto constitucional, denominado *Emenda Constitucional n.º 1*, promulgado em 17.10.69, entrando em vigor em 30.11.69.

Embora a opinião não seja unânime, muitos constitucionalistas defendem a posição de que o documento de 1969 não foi meramente uma emenda, mas, tecnicamente, tratou-se de uma nova Constituição que, inclusive, alterou sua denominação. Ao invés de Constituição do Brasil, passou a chamar-se Constituição da República Federativa do Brasil.²⁶¹

²⁶¹ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 78. Entendendo que o texto de 1969 se trata apenas de uma emenda, está Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

Para Eugênio Franco Montoro, "foram pequenas as modificações trazidas pela Emenda Constitucional n.º 1, quanto ao regime municipal, pois, foi praticamente mantido o sistema instituído pela Constituição de 1967"²⁶². Paulino Jaques assevera que as alterações se deram em apenas dois aspectos: em relação à intervenção nos Municípios e à fiscalização financeira e orçamentária.²⁶³

Mas, foi Raul Machado Horta, em 1982, quem identificou com precisão a importância das alterações efetuadas na Carta de 1969. Hoje se pode fazer esta afirmação, devido à confirmação da tendência apresentada pelo autor no texto Constitucional de 1988. Horta diz que a Emenda n.º 1, de 1969

"... aprofundou o movimento de dilatação da matéria municipal na Constituição Federal. Esse movimento de absorção foi igualmente intenso nas duas direções que ele adotou. A direção no rumo da federalização de temas municipais pela sua retirada da área das Constituições Estaduais, ou dos poderes reservados, e sua conversão em temas da Constituição Federal e da legislação federal, conforme tendência consagrada no texto constitucional originário e já anotada."²⁶⁴

Destarte, as alterações do texto constitucional em 1969 podem ter sido parcas, consoante afirmam os autores antes citados; todavia, significaram a abertura do caminho para a efetivação, pelo menos formal, do Município como ente federado.

Dentre outros dispositivos de interesse direto dos Municípios, a Constituição de 1969 passou a exigir dos entes locais a aplicação de pelos menos 20% (vinte por cento) da receita tributária municipal no ensino primário. É o início de mais uma tendência que passou a se dilatar, a saber, o controle federal da aplicação dos recursos dos Municípios.

²⁶² MONTORO, Eugênio Franco, *op. cit.*, p. 82

²⁶³ JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 153.

²⁶⁴ HORTA, Raul Machado. **A posição do município no direito constitucional federal brasileiro**, p. 115

Foram estabelecidas novas formas para a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios, através de órgãos competentes de controle interno e externo. Para o controle externo, a Câmara Municipal, auxiliada pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual a que fosse atribuída essa competência²⁶⁵, ao qual passou o dever de emitir parecer anual prévio, sobre as contas municipais. Para o controle interno, o Executivo Municipal.

Para Raul Machado Horta, a Constituição de 1969 equiparou o Município à União, aos Estados e ao Distrito Federal, quando o tornou "destinatário das normas tributárias de vedação".²⁶⁶ Segundo o mesmo autor, as Constituições anteriores não consignaram explicitamente esta regra, posto que sempre seguiram uma linha federalista que não comportava o Município na repartição federal de competências.²⁶⁷

A Constituição subsequente à de 1969 é a de 1988. Suas principais características, no que concerne à evolução municipal diante das constituições brasileiras, passarão a ser analisadas abaixo.

2.10 O Município na Constituição de 1988

Atendendo à reivindicação de municipalistas como Hely Lopes Meirelles e Diogo Lordello de Melo, na Carta de 1988 o Município passou a integrar o texto constitucional

²⁶⁵ Art. 16, §1º da Constituição de 1969. (CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.*, p. 15)

²⁶⁶ HORTA, Raul Machado. **A posição do município no direito constitucional federal brasileiro**, p. 114. Art. 20 da Constituição de 1969 – "É vedado: (...) III – aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens de qualquer natureza, em razão da sua procedência ou destino. (CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.*, p. 16)

²⁶⁷ HORTA, Raul Machado. **A posição do município no direito constitucional federal brasileiro**, p. 116.

como ente federado.²⁶⁸ Para Hely, houve a correção de uma falha das Constituições anteriores, posto que o Município sempre foi "peça essencial da organização político-administrativa brasileira."²⁶⁹

Para José Afonso da Silva e José Nilo de Castro, dentre outros, a participação expressa, no texto constitucional, do Município como ente federado é um equívoco.²⁷⁰ Esse aspecto será melhor analisado no capítulo III do presente trabalho, que por ora, restringir-se-á a algumas mudanças ocorridas no texto constitucional de 1988.

Na Constituição de 1988, houve ampliação da autonomia municipal, outorgando-se aos Municípios o poder de elaborar sua própria Lei Orgânica.²⁷¹ Noticia Hely Lopes que, anteriormente ao novo texto, somente o Estado do Rio Grande do Sul fazia essa concessão.²⁷²

Foram proibidas nomeações de Prefeitos para quaisquer Municípios, independentemente de serem considerados área de interesse para a segurança nacional ou estância hidromineral. Agora, também os Prefeitos passaram a ser eleitos pelo voto direto e simultâneo, realizado em todo o país, a exemplo do que já ocorria com os vereadores.²⁷³

O Município recebeu algumas competências comuns (art. 23) com a União, os Estados e o Distrito Federal, como, por exemplo: zelar pela guarda da Constituição e das instituições democrática; cuidar da saúde e assistência públicas; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente, etc; mas, também,

²⁶⁸ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 408.

²⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 42.

²⁷⁰ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 53 e SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 408.

²⁷¹ Art. 29 da Constituição de 1988 – "O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo estado e os seguintes preceitos: [...]"

²⁷² MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 42.

²⁷³ Conforme art. 29, inciso I da Constituição de 1988.

conquistou competências privativas (art. 30), dentre elas, a de legislar em *assuntos de interesse local*, nova redação dada à antiga expressão *peculiar interesse*.

A fiscalização do Município continuou a ser exercida internamente pelo Poder Executivo e externamente pela Câmara de Vereadores, auxiliada esta pelo Tribunal de Contas, que emite parecer anual prévio.

A receita municipal foi ampliada com a Constituição de 1988. Além dos impostos municipais: predial e territorial urbano; sobre transmissão *inter vivos*; e o sobre serviços de qualquer natureza,²⁷⁴ o Município passou a ter participação maior nos impostos federais e estaduais.²⁷⁵

Para José Nilo de Castro, o Município alcançou, na Carta de 1988, "a consagração máxima que se podia vislumbrar dentro do contemporâneo municipalismo, para a autonomia municipal e seu regime jurídico-constitucional."²⁷⁶

Assim, verifica-se que o Município recebeu, na Constituição de 1988, maiores poderes políticos e administrativos do que possuía anteriormente.

2.11 O Município enquanto instrumento local de justiça social

Não há como se analisar o Município enquanto instituição de pacificação social, sem colimar a concepção do próprio Estado nessa finalidade. O Município está incluído no Estado; ele também é o Estado. O Município pode ser uma simples unidade de

²⁷⁴ Conforme art. 156 da Constituição de 1988.

²⁷⁵ Conforme art. 157 à 162 da Constituição de 1988.

²⁷⁶ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 42.

descentralização do poder em Estados unitários ou compostos, bem como pode ser um ente que integra a federação, como é o caso apregoado pela Constituição brasileira.

Marcus Cláudio Acquaviva expõe sua visão dessa interação entre o Estado e a sociedade da seguinte forma:

"O homem é um ser social. Em sociedade, ele alcança seus objetivos individuais e satisfaz sua tendência gregária, formando, a partir da célula familiar e o município, o próprio Estado, sociedade condicionante das demais e dotada de poder soberano. Ao viver comunitariamente, entretanto, o homem não apenas age, mas também interage, passando por um processo de integração paulatina denominado *socialização*, sendo disciplinado em suas relações de amizade, cortesia e, principalmente, em suas relações jurídicas, estas garantidas pelo Estado. Assim, o poder político tem por missão principal ordenar a vida em sociedade, sendo seu fundamento, diga-se de passagem, manter a paz social."²⁷⁷

Percebe-se que o autor concebe a formação do Estado a partir da célula familiar e do Município. Historicamente, há que se concordar que os primeiros agrupamentos se deram nas famílias, as quais, reunindo-se em comunidades se ampliaram para vilas, burgos, cidades, conforme já foi abordado no início deste capítulo.

No tocante à formação do Estado, a doutrina varia entre os que defendem a existência de um "contrato social", os que asseguram ter o Estado surgido a partir da relação entre dominantes e dominados, e outras concepções. Todavia, o foco principal para essa abordagem é que realmente o fim declarado do Estado é a manutenção da ordem social. Se essa ordem não está sendo eficiente – no sentido de praticar justiça social – deve-se concluir que este ideal, no mínimo, está sendo mal cumprido.

²⁷⁷ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio, *op. cit.*, p. 47.

Paulo Henrique Blasi adverte que "nossa civilização entrou despreparada na idade administrativa" acrescentando que os crescimentos espantosos da tecnologia em geral e da população, trouxeram diversos problemas e inquietações.²⁷⁸

Os governos passaram a enfrentar dificuldades para atender as demandas dos seus jurisdicionados e, quanto maior a distância em que o poder decisório se encontra em relação aos seus cidadãos, maior a dificuldade de corresponder às suas reais necessidades.

No Brasil, a situação é ainda mais peculiar. Trata-se de um país com dimensões continentais, com grande e desordenado crescimento industrial e populacional e, ainda, com problemas evidentes de distribuição de renda.

A eficiência da administração pública, em lugares com essas características, é um fator importante para a busca da justiça social.

Paulo Blasi assevera que só há justiça social onde "todos possam, efetivamente, participar da vida humana"²⁷⁹. Neste passo, acrescenta, que os fundamentos desta justiça são: a "sociabilidade do homem" e a "justa distribuição das riquezas", ou seja, que o homem possa viver organicamente na sociedade.²⁸⁰

O mesmo autor argumenta que "para atingir os ideais de JUSTIÇA SOCIAL, cumpre ao Estado, coordenar, conduzir, fomentar, incentivar, as atividades sociais e econômicas tendentes a diminuir as tensões e atenuar as diferenças."²⁸¹

O Município apresenta-se, então, como uma alternativa para realizar essas finalidades do Estado. O Município é o lugar onde efetivamente o cidadão reside; onde ele pode opinar politicamente com conhecimento da causa defendida; onde ele sente e

²⁷⁸ BLASI, Paulo Henrique, *op. cit.*, p. 10.

²⁷⁹ BLASI, Paulo Henrique, *op. cit.*, p. 23.

²⁸⁰ *Ibid.* p. 23.

²⁸¹ *Ibid.* p. 24.

participa dos problemas do dia-a-dia. O Município é o espaço onde se pode exercitar mais diretamente a democracia; onde o cidadão pode dar sugestões e conferir os resultados.

Na opinião de Sílvio Caccia Bava, sociólogo, o processo de reforço ao poder municipal deve surgir da sociedade civil organizada, mas também é necessário o estímulo e articulação do governo local instituído.²⁸² Logicamente que é importante a mobilização popular para que se propicie o debate e a exposição de idéias acerca das necessidades locais; entretanto, torna-se uma atitude inócua, se o ente político não tiver poder suficiente para atender os anseios dos munícipes.

O Município, agindo isoladamente, não será suficiente para promover o ideal de justiça social, mas, percebe-se nele, um meio de facilitação para que o Estado, amplamente considerado, cumpra as suas finalidades sociais.

2.12. A importância social do Município diante da globalização

Não há como separar a ação municipal das políticas nacionais e também da globalização. Esse fenômeno pode ser analisado por diversos ângulos: cultural, social, econômico e outros, sendo que cada enfoque lhe fornece um conceito diferente.

O panorama é assim vislumbrado por Octavio Ianni :

"O planeta Terra está tecido por muitas malhas, visíveis e invisíveis, consistentes e esgarçadas, regionais e universais. São principalmente sociais, econômicas, políticas e culturais, tornando-se às vezes ecológicas, demográficas, étnicas, religiosas, lingüísticas. A própria cultura encontra outros

²⁸² BAVA, Sílvio Caccia. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? **Revista da Fundação Seade – São Paulo em Perspectiva: O novo Município, economia e política** . São Paulo: SEADE, v. 10, n. 3, p. 58.

horizontes de universalização, ao mesmo tempo que se recria em suas singularidades. O que era local e nacional pode-se tornar também mundial. O que era antigo pode revelar-se novo, renovado, moderno, contemporâneo. Formas de vida e trabalho, imaginários e visões do mundo diferentes, às vezes radicalmente diversos, encontram-se, tensionam-se, subordinam-se, recriam-se."²⁸³

Dentre esses múltiplos aspectos, a questão da globalização da economia é a que se tem destacado sobre os demais aspectos. Destaca-se, nesse ponto, o interesse dos países ricos na continuidade do processo. Para Marcia C. Belderrain Böer, a globalização "é o resultado visível e palpável da ganância capitalista desenfreada, que vê apenas no lucro o único valor a ser alcançado e reproduzido, a que preço for."²⁸⁴

Para Sílvio Caccia Bava, as conseqüências do fenômeno são percebidas da seguinte forma: "há um reconhecimento de que o processo de globalização leva inexoravelmente a um aprofundamento da dualização em nossa sociedade, com o crescimento da pobreza e da exclusão social."²⁸⁵ Edmundo Arruda Júnior reforça este posicionamento, asseverando, ainda, que esse processo visa a transferência de capitais para os países ricos e conseqüente empobrecimento dos países do Hemisfério Sul.²⁸⁶

As formas de organização local como Municípios, comunas e cidades, são, inevitavelmente, afetadas por tais alterações no panorama internacional. Para participar do mercado mundializado, o governo central invoca cada vez mais para si o poder decisório, retirando prerrogativas tanto dos Estados-membros quanto dos Municípios. Esse fato vem

²⁸³ IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. 2. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 29.

²⁸⁴ BÖER, Marcia C. Belderrain. Globalização e Turismo: efeitos e tendências. **Relações internacionais & globalização: grandes desafios**. OLIVEIRA, Odete Maria de (org.). Ijuí: Ed. UNIUI, 1997.

²⁸⁵ BAVA, Sílvio Caccia, *op. cit.*, p. 59.

²⁸⁶ ARRUDA Júnior, Edmundo Lima. **Direito e século XXI: conflito e ordem na onda neoliberal pós-moderna**. Rio de Janeiro: Luam, 1997, p. 64.

ocorrendo progressivamente desde a implantação do chamado federalismo de cooperação.²⁸⁷

Sabendo-se que os problemas de ordem social, principalmente nos países pobres, estão se agravando com o processo de globalização, teria a organização local (Município) alguma contribuição para minimizar tais conseqüências tidas como inexoráveis?

Existem algumas sugestões. Sílvia Caccia Bava faz a seguinte asseveração:

"... quando encontra governos municipais sensíveis aos interesses populares e comprometidos com uma abertura à participação popular, desenvolve iniciativas que atestam a possibilidade de, apesar dos escassos recursos disponíveis, serem promovidas, conjuntamente com a sociedade civil e governos locais, iniciativas de alto impacto na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos."²⁸⁸

A abertura à participação popular é, portanto, uma lição democrática e fundamental que serve como ponto de partida.

Ladislau Dowbor, por sua vez, demonstra " uma série de idéias de como criar no município uma capacidade de autotransformação econômica e social."²⁸⁹

Ele se preocupa com a qualidade de vida dos moradores, sugerindo em primeiro plano, a necessidade da criação de um espaço público, onde a comunidade possa discutir os temas de seu interesse. Cita como exemplo, o Município de São Paulo, quando dirigido pela então Prefeita Luiza Erundina, que realizava o trancamento de ruas da cidade, possibilitando a vivência comunitária e a discussão e votação das necessidades locais.²⁹⁰

Ladislau Dowbor sugere, ainda, a efetiva intervenção municipal na questão do solo, tanto urbano quanto rural. Afirma que o Brasil é um dos poucos países do mundo,

²⁸⁷ Sobre o assunto, vide capítulo I, título 1.2.

²⁸⁸ BAVA, Sílvia Caccia, *op. cit.*, p. 59.

²⁸⁹ DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 11.

²⁹⁰ *Ibid.* p. 25.

onde ainda se utiliza a terra como reserva de valor, o que provoca a paralização dos Municípios²⁹¹. O artigo 184 da Constituição Federal atribui unicamente à União a possibilidade de desapropriação para reforma agrária, atividade esta que, segundo se infere das afirmações do autor, deveria caber também aos Municípios.

Ladislau Dowbor defende, também, a criação de "Bancos Municipais", para financiar as atividades locais, os quais teriam a tarefa de fiscalizar, juntamente com os cidadãos, o destino do dinheiro depositado pela comunidade.²⁹²

Vislumbra-se que as propostas lançadas aos Municípios sempre visam à democratização do espaço local. A política municipal dificilmente intervirá em grandes temas como abertura de mercado, privatizações e comércio de petróleo.

Por outro lado, o Município brasileiro está em posição relevante para melhor aproveitar a sua atividade estatal, no sentido de mitigar os efeitos da exclusão social causada pela globalização.

Afirma Paulo Blasi que

"seria incongruente afirmar-se que somente a ele (Município) cabe resolver os problemas sociais. Não. Cabe-lhe, no entanto, um papel de relevo. A autoridade municipal, sente o problema de seus munícipes, comunga com eles das mesmas apreensões e, bem próximo da realidade, deveria ter condições para encaminhar as soluções mais práticas e objetivas."²⁹³

Blasi acrescenta que "o Município, bem estruturado, com autonomia financeira efetiva, será um instrumento eficaz para a solução dos problemas sociais e para que se atinjam os ideais de JUSTIÇA SOCIAL."²⁹⁴

²⁹¹ *Ibid.* p. 53.

²⁹² *Ibid.* p. 50

²⁹³ BLASI, Paulo Henrique, *op. cit.*, p. 24.

²⁹⁴ *Ibid.* p. 24.

Pelo exposto, percebe-se que são muitas as formas pelas quais o Município pode agir em prol de seus cidadãos. O ente local tem plena capacidade de atenuar alguns efeitos da mundialização, em razão, principalmente, da proximidade com que vivencia os problemas, mas, para que isso possa ocorrer cabalmente, necessita de efetiva "autonomia".

CAPÍTULO III

O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Analisar-se-á, neste capítulo, o Município na Federação brasileira. Serão enfocados aspectos referentes à autonomia municipal, sob tríplice aspecto: a administrativa, a política e a financeira. A repartição das competências legislativa e administrativa também serão objeto de estudo e, finalmente, será verificada a inserção do Município no Estado Federal brasileiro.

3.1 A questão da autonomia municipal

Há que se distinguir, preliminarmente, os conceitos de *autonomia* e *soberania*. "A soberania consiste na autodeterminação plena, nunca dirigida por determinantes jurídicas extrínsecas à vontade do soberano, que é o povo na sua expressão nacional,"²⁹⁵ conforme lição de José Afonso da Silva, enquanto na autonomia se encontra um conjunto de limitações extrínsecas, impostas pela Constituição Federal.

²⁹⁵ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 513.

Percebe-se, então, que os Estados-membros e os Municípios brasileiros gozam de autonomia, enquanto a União, além de autonomia, exerce "as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro"²⁹⁶.

Alguns juristas consideram a autonomia municipal um *direito público subjetivo*, oponível a qualquer poder, órgão ou autoridade. Portanto, o Município tem liberdade de ação desde que sejam respeitadas as competências e limitações constitucionais. Somente o Judiciário pode coibir os seus excessos.²⁹⁷

José Afonso da Silva assevera que "*autonomia* significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior",²⁹⁸ sendo esta a Constituição Federal, que está encarregada de distribuir competências entre as três esferas governamentais.

Lembra o mesmo autor que, anteriormente à Constituição de 1988, as normas constitucionais sobre a autonomia municipal se dirigiam aos Estados-membros, competindo a eles assegurá-la. Agora, as normas constitucionais são diretas aos Municípios.²⁹⁹

Para Hely Lopes Meirelles, a autonomia é uma prerrogativa "intangível" dos Municípios e um princípio constitucional.³⁰⁰ Se for violada pelos Estados-membros, estes estarão sujeitos à intervenção federal, como medida assecuratória de sua observância.³⁰¹

²⁹⁶ José Afonso da Silva leciona que "a *União* é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação às unidades federadas (ela é unidade federativa, mas não é unidade federada) é a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. *Estado federal*, com o nome de *República federativa do Brasil*, é o todo, ou seja, o complexo constituído da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional." (In: **Curso de direito constitucional positivo**, p. 425.)

²⁹⁷ Concordam neste sentido: Hely Lopes Meirelles, **Direito Municipal brasileiro**, Diomar Akel Filho, **A autonomia municipal na nova Constituição**, RT 635/37, e Adilson de Abreu Dallari, **O Município na Constituição de 1988**, Boletim de Direito Municipal, agosto/89.

²⁹⁸ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 538.

²⁹⁹ *Ibid.* p. 539.

³⁰⁰ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 86.

A intervenção, para garantir a autonomia municipal, inicia com a representação do Procurador-Geral da República ao Supremo Tribunal Federal. Se a Suprema Corte der provimento à *representação interventiva*, editar-se-á, então, o decreto de intervenção.³⁰²

Pinto Ferreira afirma, também, que "a autonomia municipal é princípio constitucional, sendo assim importante determinar o seu conceito, para saber a sua exata amplitude".³⁰³ Lembra que, etimologicamente, *autonomia* é o direito de se reger pelas próprias leis (nomos). Na seqüência, o autor elabora o seguinte conceito:

"Em resumo, a plena autonomia dos Municípios no regime federativo brasileiro significa o poder de eleição do Prefeito e dos Vereadores, o poder de editar as suas normas jurídicas dentro das competências previstas na Constituição Federal e enfim o poder de administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse."³⁰⁴

José Afonso da Silva afirma que a autonomia municipal se assenta em quatro capacidades: *Capacidade de auto-organização*, que se expressa pela prerrogativa da elaboração de Lei Orgânica própria; *capacidade de auto-governo*, observada na eletividade de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores; *capacidade normativa própria*, pois o Município pode legislar exclusivamente nas matérias que a Constituição lhe reserva e supletivamente nas demais (art. 29, CF); e *capacidade de auto administração*, que é a faculdade de organizar, prestar e manter os serviços de interesse local.³⁰⁵

³⁰¹ Artigo 34, da Constituição Federal: "A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...) VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: (...) c) autonomia municipal.

³⁰² Conforme o artigo 36 da Constituição Federal.

³⁰³ FERREIRA, Pinto. O Município e sua Lei Orgânica. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: revista dos Tribunais, n.º 10, p. 51-67, jan./mar., 1995, p. 54.

³⁰⁴ FERREIRA, Pinto. **O Município e sua Lei Orgânica**, p. 55.

³⁰⁵ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 538.

Ana Maria Brasileiro, citando Brochardo da Rocha, aduz que a autonomia municipal caracteriza-se pelo seguinte: "a) autonomia política fundada em princípios democráticos; b) pela capacitação financeira para atingir seus fins; c) pela administração própria dos serviços públicos locais."³⁰⁶

A caracterização de Brochardo Rocha contém aspectos políticos mais destacados, tais como: que os princípios da autonomia política *sejam democráticos* e que a capacidade financeira *possa atingir os fins municipais*.

Nesse passo, Ana Maria Brasileiro afirma que a autonomia municipal oscila conforme a política dominante em caráter nacional. "Transformações no regime político, na estrutura do poder, na filosofia dominante do sistema político nacional afetam o município, limitando, ou expandindo, a sua área de ação e ampliando, ou restringindo, os recursos financeiros com que ele conta para o desempenho de suas tarefas."³⁰⁷

Clèmerson Merlin Clève e Marcela Moraes Peixoto transcrevem os mesmos elementos citados por José Afonso da Silva, acrescentando que a autonomia financeira deve ser "sempre de modo a não limitar, na prática, pela falta de rendas necessárias e pelas imposições informais dos órgãos centrais encarregados de operar a transferência retroanunciada, a autonomia formalmente oferecida pelo Constituinte."³⁰⁸

Hely Lopes Meirelles afirma que as autonomias política, administrativa e financeira são princípios asseguradores da autonomia municipal.³⁰⁹ É esse autor que traça

³⁰⁶ BRASILEIRO, Ana Maria. **O Município como sistema político**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973, p. 20.

³⁰⁷ *Ibid.* p. 21.

³⁰⁸ CLÈVE, Clèmerson Merlin, PEIXOTO, Marcela Moraes. O Estado brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n.º 104, p. 21-42, out./dez., 1989, p. 27.

³⁰⁹ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 105.

com mais detalhes as características de tais princípios, como doravante passam a ser analisadas.

3.1.1 Autonomia política

Entende Hely Lopes Meirelles, que o Município atingiu seu ponto mais alto na Carta de 1988, pelo fato de ter recebido permissão para elaborar sua própria Lei Orgânica, devendo submissão unicamente à Constituição Federal.³¹⁰ Com isso, o Município tem poder de auto-organização, eis que passa a elaborar sua própria Carta de política pública. A Lei Orgânica é o estatuto básico da municipalidade, corolário da inserção do Município como ente federado no texto constitucional. Nela podem ser criados direitos e deveres que estejam inseridos na esfera da competência municipal.

A Constituição de 1988 extinguiu as nomeações de prefeitos, assegurando assim a autonomia política³¹¹. Os munícipes passaram a eleger o seu próprio governo³¹².

O Poder de legislar também está inserido na autonomia política, podendo o Município dispor, além dos assuntos de interesse local, sobre as seguintes matérias:

"suplementar a legislação federal e estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar as suas rendas, sem prejuízo

³¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 87.

³¹¹ Na Constituição de 1988 as eleições passaram a ser simultâneas em todo o país, de quatro em quatro anos, realizadas até 90 dias antes do início do mandato subsequente, obrigatoriamente com *segundo turno* para os Municípios com mais de 200.000 habitantes, caso nenhum candidato obtenha maioria absoluta dos votos ainda no primeiro turno, descontados os brancos e nulos (art. 29, I, II e III, CF).

³¹² Artigo 29 da Constituição Federal: "O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: I – eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País; (...)

da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual; promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (CF, arts. 29, e 30, I, II, III, IV, VIII e IX)"³¹³

Percebe-se que o Município detém, hodiernamente, uma gama de atribuições legislativas que confirmam o princípio da autonomia política.

3.1.2 Autonomia administrativa

Outra classificação da autonomia municipal é a autonomia administrativa. Para Hely Lopes significa a "gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado-membro."³¹⁴

Neste aspecto, não é permitida qualquer ingerência dos demais entes estatais nos negócios próprios da municipalidade. Se o Município decide investir na construção de uma escola ou na pavimentação de uma rua, desde que detenha recursos e respeite as normas legais pertinentes, a União ou o Estado-membro não poderão proibir a realização da proposta.

A autonomia administrativa proporciona ao Município, organizar os serviços públicos locais e ordenar o território municipal. Tais atribuições vêm expressas no artigo 30 da Carta Magna, onde se assevera competência aos Municípios para "criar, organizar e

³¹³ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 100.

³¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 101.

suprimir distritos, observada a legislação estadual," bem como para "organizar e prestar [...] os serviços públicos de interesse local."³¹⁵

A definição da expressão *interesse local* é importante para que se saiba quais são os serviços públicos que o Município pode e deve realizar, conforme o mandamento constitucional acima citado. No próximo título, o presente estudo fará considerações específicas sobre a mencionada expressão.

Além dos serviços públicos, a Constituição atribuiu aos Municípios também os serviços de utilidade pública, isto é, "os que o Município mantém com seu pessoal e os que mantém através de concessionários ou permissionários de sua exploração".³¹⁶ A Constituição dá destaque ao serviço de transporte coletivo, que, segundo ela, "tem caráter essencial".³¹⁷

Relativamente aos Distritos municipais, estes são subdivisões meramente administrativas que não possuem personalidade jurídica nem autonomia. São criados conforme as conveniências de descentralização do governo, respeitadas as exigências de lei estadual.

José Nilo de Castro arrola algumas repartições que podem funcionar nos Distritos, a fim de melhor atender os munícipes: agências de correio, postos de saúde, postos da Delegacia Regional do Trabalho, cartórios extra-judiciais, delegacia de polícia, etc.³¹⁸

Estas são, portanto, as ações que o Município realiza através da autonomia administrativa que lhe é reservada.

³¹⁵ Conforme os incisos IV e V do artigo 30 da Constituição vigente.

³¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 103.

³¹⁷ Conforme o artigo 30, inciso V, da Constituição de 1988.

³¹⁸ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 86.

3.1.3 Autonomia financeira

A Constituição Federal garante também autonomia financeira ao Município. Infere-se do inciso III do art. 30 da Carta Magna o seguinte: "Compete ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;"³¹⁹

Assevera Hely Lopes Meirelles:

"Com efeito, inexpressivas seriam a autonomia política e a autonomia administrativa sem recursos próprios que garantissem a realização de obras e a manutenção de serviços públicos locais. Seria uma quimera atribuir-se autogoverno ao Município sem lhe dar renda adequada à execução dos serviços necessários ao seu progresso."³²⁰

Realmente seria uma falsa autonomia, caso o Município apenas recebesse da Constituição poderes políticos e administrativos, sem perceber recursos financeiros capazes de suprir as demandas da comunidade local. Para Machado Villa, "a competência para decretar, e, bem assim, para arrecadar os tributos que lhe pertencem, é assegurada pela Constituição Federal ... figurando entre os elementos fundamentais, de natureza administrativa, que caracterizam a autonomia municipal."³²¹

Hodiernamente, o Município pode regulamentar os impostos que lhe são constitucionalmente atribuídos, bem como instituir taxas e contribuições de melhoria decorrentes de obras públicas.³²²

³¹⁹ BRASIL. Constituição. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2000.

³²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 103.

³²¹ VILLA, Machado, *op. cit.*, p. 91.

³²² Conforme o artigo 145 da Constituição de 1988.

Não se pode olvidar que a receita municipal aumentou com a Constituição de 1988. Entrementes, a crítica feita, atualmente, refere-se ao fato de que os encargos municipais aumentaram em proporção ainda maior do que a receita.

Sustentou-se no XXIV Encontro Nacional de Procuradores Municipais, o seguinte:

"Para agravar ainda mais a combalida saúde financeira dos Municípios, observamos uma crescente onda de repasses de atribuições e serviços, como na área da assistência social, educação, saúde e, recentemente, a municipalização do trânsito. Tudo sem a competente contrapartida financeira para suportar esses novos encargos."³²³

Hely Lopes Meirelles fornece alguns dados que demonstram como tem sido o crescimento da arrecadação municipal. Em 1964, o Município percebia apenas 3,8% da receita tributária estatal; em 1986, 18,1%; e, finalmente em 1989, o Município passou a receber 22%.³²⁴

A. Delorenzo Neto, ao estudar as finanças municipais em diversos países, colheu dados comparativos das respectivas situações financeiras, constatando o seguinte:

- "1. Dinamarca – 76% da renda para os Municípios.
2. Estados Unidos – 41% da renda para os Municípios.
3. França – 38% da renda para os Municípios.
4. Inglaterra – 39% da renda para os Municípios.
5. Itália – 34% da renda para os Municípios."³²⁵

³²³ FAVRETO, Rogério. Pronunciamento do Procurador-Geral do Município de Porto Alegre. **Anais do XXIV Encontro Nacional de Procuradores Municipais: O Município diante das Reformas Constitucionais**. Porto Alegre, 1999, p. 15.

³²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 103.

³²⁵ DELORENZO NETO, A.. Município e federação, aspectos das finanças municipais. **Digesto Econômico**, p. 56-64, jul./ago., 1999. Os dados foram coletados pelo autor entre os anos de 1978 e 1985.

Denota-se, pelos dados acima, que o Município brasileiro, em que pese ser o único com *status* constitucional de ente federado, bem como o único com autonomia equiparada à de um Estado-membro, é o que recebe a menor fatia de receita nacional.

Esse fator dificulta o cumprimento das múltiplas atribuições dos Municípios brasileiros. Para impor eficiência a suas tarefas, as localidades ficam na dependência de transferências voluntárias de recursos por parte da União e dos Estados-membros, o que depende, via de regra, de *possibilidades políticas*, ou seja, compatibilidade de sigla partidária, conveniência eleitoral, amizades pessoais e outras variáveis.

Em contrapartida, Ackel Filho sustenta que o elenco tributário, estabelecido pela Constituição de 1988, representa definitiva alforria para as localidades no aspecto econômico-financeiro.³²⁶

Mas, inobstante as demonstrações numéricas comprovarem efetivo aumento na receita dos Municípios, há fatores que não podem ser esquecidos: deve-se levar em conta o sensível aumento do número de cidades³²⁷, causando fragmentação da receita em pequenas parcelas e a multiplicação dos encargos municipais, o que se pode verificar através de simples leitura do texto constitucional.

Diante disso, François E. J. Bremaeker, economista e geógrafo, ao analisar tecnicamente o tema em sua área, constatou o seguinte:

"Toda esta conjuntura econômica desfavorável veio a comprometer de forma decisiva o aporte de recursos esperado pelos Municípios, para que pudessem manter, com relativa tranquilidade, os novos encargos que receberam, sem falar que os Municípios hoje estão com a quase totalidade da sua receita

³²⁶ ACKEL FILHO, Diomar, *op. cit.*, p. 34.

³²⁷ Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Brasil possui hoje 5.507 Municípios. O anuário estatístico do Brasil – 1994, do IBGE, apresenta o crescimento do número de municípios brasileiros da seguinte forma (ano – n.º de Municípios): 1940 – 1.574; 1950 – 1.889; 1960 – 2.766; 1980 – 3.974; e 1993 – 4.974. (*in Revista da Fundação Seade – São Paulo em Perspectiva: O novo Município, economia e política* . São Paulo: SEADE, v. 10, n. 3, jul./set., 1996, p. 8)

comprometida com despesas de custeio e com o pagamento de dívidas e encargos que não foram quitados no passado (principalmente com a Previdência Social e aquelas oriundas de empréstimos destinados à execução de obras e serviços diversos)."³²⁸

Em razão deste panorama, pode-se concluir que a autonomia financeira dos Municípios continuou prejudicada, pois, ao mesmo tempo em que receberam recursos, diversas incumbências foram repassadas aos entes locais, comprometendo sua receita.

Orozimbo Nonato já advertiu que "os recursos públicos são os alimentos do Estado e a sua disponibilidade é requisito essencial da dinâmica de sua atividade, inserindo-se entre os suportes de sua eficaz autonomia."³²⁹

Assim, uma vez prejudicada a autonomia financeira, resta, também, prejudicada a municipal como um todo. Nesse sentido, Paulo Henrique Blasi afirma: "a autonomia municipal continua na ordem do dia, uma vez que nela não se pode falar, quando a ele faltam recursos capazes de propiciar o atendimento de suas menores necessidades."³³⁰

3.2 Peculiar interesse ou interesse local

A Constituição Federal vigente utiliza, em duas oportunidades, a expressão *interesse local*, ambas no artigo 30, em que afirma competir aos Municípios legislar sobre assuntos de *interesse local* (inciso I) e, em seguida, que os Municípios devem organizar e prestar os serviços públicos de *interesse local*. Restou, então, a necessidade de se definir o significado da mencionada expressão.

³²⁸ BREMAEKER, François E. J.. As dificuldades enfrentadas pelos pequenos Municípios. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, n.º 221, p. 98-108, abr./dez., 1997, p. 81.

³²⁹ *Apud* CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 249.

³³⁰ BLASI, Paulo Henrique, *op. cit.*, p. 12.

Adilson Abreu Dallari afirma que "é difícil, hoje em dia, estabelecer compartimentos estanques e dizer que tal ou qual assunto é Municipal, só interessa ao Município."³³¹

Os autores concordam que *interesse local* tem o mesmo sentido da antiga expressão *peculiar interesse*, que vinha sendo utilizada desde a primeira Constituição da República.³³² José Afonso da Silva chega a mesclar as duas expressões, denominando de "peculiar interesse local".³³³

Para Hely Lopes Meirelles, ninguém definiu melhor esse conceito do que Sampaio Dória:

"*Peculiar* não é nem pode ser equivalente a privativo. Privativo, dizem dicionários, é o próprio de alguém, ou de alguma coisa, de sorte que exclui a outra da mesma generalidade, uso, direito. A diferença está na idéia de exclusão: *privativo* importa exclusão, e *peculiar*, não. A ordem pública de um Estado é seu interesse peculiar, mas é também interesse da Nação. Logo, não é *privativo* do Estado. Uma escola primária que certo Município abra é seu interesse *peculiar*, mas não exclusivo, não privativo, porque a instrução interessa a todo o País.

O entrelaçamento dos interesses dos Municípios com os interesses dos Estados, e com os interesses da Nação, decorre da natureza mesma das coisas. O que os diferencia é a *predominância*, e não a *exclusividade*."³³⁴

Portanto, interesse local significa tudo aquilo cujo interesse *predominante* diga respeito ao Município.

Esse sentido da expressão pode ser empregado nas duas ocasiões mencionadas pela Constituição, ou seja, nos incisos I e V do artigo 30³³⁵. Assim, em se constatando que

³³¹ DALLARI, Adilson Abreu. Autonomia municipal na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 97, p. 231-238, mar./mar., 1991, p. 236.

³³² Art. 68 da Constituição de 1891. (CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.*, p. 586)

³³³ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 539.

³³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 101. Estão também com Sampaio Dória: Diomar Ackel Filho, Petrônio Braz, José Nilo de Castro e Toshio Mukai.

o assunto é de interesse predominante da localidade, o Município poderá legislar sobre ele, e, em se tratando de serviço público, terá o poder-dever de organizá-lo e prestá-lo.

Fazendo alusão à antiga Lei Orgânica do Estado de São Paulo (Decreto-lei complementar 9/69), Ackel Filho extrai, exemplificativamente, algumas matérias legislativas de competência dos Municípios. São elas: elaborar o orçamento; organizar o quadro e estabelecer o regime dos seus servidores; elaborar o Plano Diretor; estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbanos, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território; regulamentar os meios de publicidade e propaganda; etc.³³⁶

Estes são, destarte, alguns exemplos de matérias sobre as quais o Município pode legislar, estando a maioria delas já prevista na Constituição Federal.

No tocante aos serviços públicos, Diomar Ackel Filho relaciona alguns que reputa serem de interesse local, a saber: limpeza pública, trânsito, segurança, água, esgoto, etc.³³⁷. A esses Hely Lopes Meirelles acrescenta a "defesa do conforto e da estética da cidade (urbanismo)" a "educação e recreação dos munícipes (ação social)" e a defesa da "moral e do bem-estar público (poder de polícia)"³³⁸

A capacidade para organizar os serviços locais consiste numa prerrogativa constitucional que assegura, outrossim, a autonomia administrativa das localidades.

Em certo aspecto, percebe-se que o poder-dever de organizar e prestar serviços públicos confunde-se com a prerrogativa de legislar, porque a ação pública depende de uma legislação correlata, em razão do princípio da legalidade.

³³⁵ Artigo 30 da Constituição Federal de 1988: "Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; ... V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial."

³³⁶ ACKEL FILHO, Diomar, *op. cit.*, p. 41.

³³⁷ *Ibid.* p. 45 e 46.

³³⁸ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 123.

Ainda sobre o interesse local, Machado Villa reforça:

"nesse domínio do peculiar interesse, que deve ser entendido não como um interesse exclusivo, pois não há mais interesse público dessa natureza, dada a multiplicidade das relações dos Municípios com a comunidade maior que é o Estado, mas sim, aquele interesse predominantemente local, por um motivo ou outro, o Município é soberano, não se operando a ingerência do Estado-membro, nem através de sua Constituição, a qual, como é obvio, é limitada pelos princípios estabelecidos na Carta Federal."³³⁹

A despeito disso, afirma Hely Lopes Meirelles que ainda existem resquícios da ditadura, percebidos nas incursões do Poder Central na esfera exclusiva do Município.³⁴⁰ Exemplo disso percebeu-se com a edição da Emenda Constitucional n.º 20, de 16 de dezembro de 1998, que permitiu a incursão da União em assuntos previdenciários exclusivamente municipais.

Cabe analisar, destarte, as limitações estabelecidas pela Carta Federal no concernente à repartição de competências administrativas e legislativas entre os entes federados.

3.3 Das competências dos entes federados

A Constituição brasileira repartiu competências entre os entes federados, seguindo a tendência do federalismo de cooperação, conforme foi analisado no primeiro capítulo deste trabalho. Para José Afonso da Silva "a autonomia das entidades federativas

³³⁹ VILLA, Machado, *op. cit.*, p. 26.

³⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 102.

pressupõe a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa."³⁴¹

Nessa repartição, a Carta Federal, além de fixar as competências, delimita, implicitamente, os assuntos de interesse predominante da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. Paulino Jaques explica que este critério é o da "amplitude do interesse em jogo."³⁴² Assim, Jacques corrobora o entendimento de Sampaio Dória, segundo o qual, o critério para se saber à qual ente federado interessa determinado assunto não é de *exclusividade* mas de *predominância*.³⁴³

Pode-se exemplificar da seguinte forma: o inciso III do artigo 21 da Constituição Federal atribui à União competência para "assegurar a defesa nacional". Assim, além de firmada a competência, passa-se a subentender que o assunto interessa predominantemente à União.

Competência, para José Afonso da Silva, "são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções".³⁴⁴

A Constituição Federal, nos artigos 21 a 24 e art. 30, estabelece as competências materiais e legislativas dos entes federados³⁴⁵. Para classificar tais competências, os doutrinadores têm se valido de diversas expressões.³⁴⁶

Ives Gandra Martins compreende da seguinte forma:

³⁴¹ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 411. Manoel Gonçalves Ferreira Filho faz a mesma afirmação (*in Curso de Direito Constitucional*, p. 44)

³⁴² JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 137.

³⁴³ *Apud* MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 101.

³⁴⁴ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 413.

³⁴⁵ Os enunciados desses dispositivos Constitucionais são assim: "Art. 21. Compete à União: ... Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: ... Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: ... Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: ... Art. 30. Compete aos Municípios: ... II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

³⁴⁶ Não estão incluídas aqui as competências tributárias (art. 145 e seguintes da Constituição Federal.)

"O art. 21 é dedicado à competência de atribuições da União. O art. 23 à Competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O art. 22 institui a competência privativa da União para legislar. O art. 24 é ofertado à competência concorrente da União dos Estados e do Distrito Federal para a produção de leis. Não dos Municípios, que a têm, todavia, suplementar, por força do art. 30, II."³⁴⁷

José Afonso da Silva classifica as competências em dois grandes grupos, subdivididos da seguinte forma: "I – *competência material*, que pode ser: a) exclusiva (art. 21); e b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23); II – *competência legislativa*, que pode ser: a) exclusiva³⁴⁸ (art. 25, §§ 1º e 2º); b) privativa (art. 22); c) concorrente (art. 24); d) suplementar³⁴⁹ (art. 24, § 2º)"³⁵⁰

José Afonso preferiu excluir da relação acima as competências atribuídas no artigo 30 da Constituição, que se referem aos Municípios. Encontram-se nos incisos da referida norma (destacados, a seguir, exemplificadamente, entre parênteses) a competência material: exclusiva (IV) e comum (VI) e a competência legislativa: exclusiva (I) e suplementar (II) dos Municípios.³⁵¹

A competência exclusiva ocorre quando "somente quem recebeu a competência pode dispor sobre a matéria, com exclusão de qualquer outro".³⁵² A competência é privativa "quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no

³⁴⁷ BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1988-1993, v. 3, tomo 2, p. 1.

³⁴⁸ Art. 25, §1º, CF: "São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. §2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás encanado, na forma da lei, vedada a edição de medidas provisórias para a sua regulamentação."

³⁴⁹ Art. 24, CF, "§1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. §2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. §3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. §4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário."

³⁵⁰ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 413.

³⁵¹ Art. 30, CF, Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; ... IV criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; ... VI – manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

³⁵² FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves, *op. cit.*, p. 44.

entanto, de *delegação* e de *competência suplementar*".³⁵³ Reside, portanto, nessas possibilidades de delegação e de suplementariedade, a diferença entre a competência exclusiva e privativa.

Na competência comum, todas as esferas estatais podem agir, em conjunto ou separadamente, sem que uma exclua a atuação da outra. Ives Gandra afirma que, neste caso, "nenhum ente federativo está hierarquicamente subordinado, em sua ação, à atuação de outro."³⁵⁴

No tocante à competência concorrente, tal ocorre quando mais de um ente estatal tem capacidade legislativa sobre determinada matéria. Neste caso, dever-se-á observar a primazia da União, a quem compete editar normas gerais.³⁵⁵

No que tange à competência suplementar, "significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas."³⁵⁶

A repartição de competências entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios é fundamental, na opinião de Walter Ceneviva, "tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".³⁵⁷

Para Hely Lopes Meirelles, a vigente Constituição adotou um sistema de poderes *reservados* ou *enumerados* para a União e para os Municípios, "ficando os remanescentes para os Estados".³⁵⁸ Jair Eduardo Santana tem a mesma opinião: "Excluindo-se as

³⁵³ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 414.

³⁵⁴ BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra da Silva, *op. cit.*, v. 3, tomo 2, p. 2.

³⁵⁵ Vide nota n.º 351, retro.

³⁵⁶ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 415.

³⁵⁷ CENEVIVA, Walter. **Direito constitucional brasileiro**. 2. ed. ampl., São Paulo: Saraiva, 1991, p.120.

³⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 119.

competências da União e dos Municípios, extrai-se o campo de atuação dos Estados-membros."³⁵⁹

Em geral, a repartição de competências entre os entes federados, efetuada pela Constituição de 1988, é bastante questionada. A crítica tem se referido precipuamente à grande relação de competências administrativas e legislativas, que ficaram ao encargo da União.

Clèmerson Merlin Clève assevera, inclusive, que a nova Constituição aumentou a centralização do Estado, em vista da significativa ampliação das matérias de competência da União.³⁶⁰

Celso Ribeiro Bastos é ainda mais veemente. Diz que a Constituição anterior "mantinha maiores escrúpulos com relação ao modelo clássico de federação".³⁶¹ Para Bastos, Estados-membros e Municípios foram prejudicados na nova repartição.

A partir desse panorama, resta analisar as competências municipais.

3.4 Das competências municipais

Primeiramente, verifica-se que o Município tem poder de legislar sobre assuntos de interesse local³⁶². É necessário destacar que é impossível enumerarem-se quais são os assuntos de interesse local, pois, como afirma Santana, a matéria pode ser multiplicada *ad infinitum*, na mesma proporção da elasticidade que o termo apresenta.³⁶³ Celso Bastos

³⁵⁹ SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 29.

³⁶⁰ CLÈVE, Clemerson Merlin. **Temas de direito constitucional e de Teoria do Direito**, p. 83.

³⁶¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional: de acordo com a Constituição de 1988**, p. 259.

³⁶² Conforme o artigo 30, inciso I, da Constituição de 1988.

³⁶³ SANTANA, Jair Eduardo, *op. cit.*, p. 103.

afirma que o inciso I do artigo 30 explicita a "chamada competência privativa não enumerada."³⁶⁴

Compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber³⁶⁵. Para Aires Barreto, esta disposição deixa "bem nítida a idéia de subordinação, de posição de inferioridade, de dependência"³⁶⁶, afastando, inclusive, a verdadeira autonomia.

Jair Eduardo Santana discorda desta opinião, defendendo que a primazia da União para legislar sobre normas gerais é salutar, tendo em vista a necessidade de coesão do ordenamento jurídico nacional.³⁶⁷

A Constituição não esclarece se esta competência legislativa suplementar, constante do artigo 30, inciso II, se refere às matérias constantes do artigo 24³⁶⁸ (competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal), mas, para Santana, implicitamente, o Município está autorizado a complementar e suprir a falta de "normas que se originem da competência concorrente da União e dos Estados-membros".³⁶⁹

Celso Bastos leciona no mesmo sentido:

³⁶⁴ BASTOS, Celso. O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: revista dos Tribunais, n.º 1, p. 54-76, out./dez., 1993, p. 60.

³⁶⁵ Conforme o artigo 30, inciso II, da Constituição Federal.

³⁶⁶ *apud* SANTANA, Jair Eduardo, *op. cit.*, p. 107.

³⁶⁷ *Ibid.* p. 107.

³⁶⁸ Artigo 24, CF, "Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II – orçamento; III – juntas comerciais; IV – custas dos serviços forenses; V – produção e consumo; VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição; VII – proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX – educação, cultura, ensino e desporto; X – criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI – procedimentos em matéria processual; XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII – assistência jurídica e defensoria pública; XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV – proteção à infância e à juventude; XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

³⁶⁹ SANTANA Jair Eduardo, *op. cit.*, p. 111.

"podemos concluir que é dentro das matérias arroladas no art. 24 que poderá haver atividade supletiva do Município. É ainda indispensável, que a matéria tenha uma especial pertinência com o nível municipal. É dizer, não cabe pretender suplementar normas que nada tenham a ver com o Município. Dito em outras palavras, não pode a atividade supletiva incursionar por leis cujos interesses sejam manifestamente das alçadas Federal ou Estadual. Podemos dar como exemplo o dispor sobre: juntas comerciais, custas dos serviços forenses, organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis."³⁷⁰

Diante dessa colocação, faz-se importante realçar o alcance da expressão "no que couber" contida no inciso II do artigo 30 da Constituição Federal. Para Celso Bastos, legislar supletivamente "no que couber", significa poder de legislar dentro da sistemática constitucional de competências.³⁷¹ Veja-se como é esta sistemática.

As matérias enumeradas no artigo 22 da Carta Maior são de competência privativa da União; logo, não podem ser suplementadas pelos Municípios³⁷². Essa dedução decorre da leitura do parágrafo único desta norma, o qual afirma que a União poderá delegar aos Estados-membros a competência para legislar sobre as matérias ali elencadas, mas, para isso, deverá produzir lei complementar específica.

³⁷⁰ BASTOS, Celso. **O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências**. p. 63.

³⁷¹ *Ibid.* p. 62

³⁷² "Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II – desapropriação; III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V – serviço postal; VI – sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII – comércio exterior e interestadual; IX – diretrizes da política nacional dos transportes; X – regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI – trânsito e transporte; XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII – nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV – populações indígenas; XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão dos estrangeiros; XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XVII – organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII – sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX – sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX – sistemas de consórcios e sorteios; XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; XXII – competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIII – seguridade social; XXIV – diretrizes e bases da educação nacional; XXV – registros públicos; XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza; XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas, diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, §1º, III; XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXIX – propaganda comercial.

Assim, se é mister a edição de lei complementar para a delegação das competências legislativas previstas no artigo 22 – possibilidade prevista apenas para os Estados-membros, não para os Municípios –, não se pode, por óbvio, legislar suplementarmente sobre as matérias arroladas no mencionado dispositivo. Nem os Estados-membros sem delegação, nem os Municípios por suplementação (art 30, II, CF).

Exsurge, portanto, que o Município não tem competência suplementar em relação às matérias do artigo 22 da Constituição. Não possui competência concorrente com a União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre as matérias elencadas no artigo 24, podendo, aqui sim, legislar apenas de forma suplementar, desde que esteja obedecido o critério de interesse local e não esteja contradita a legislação federal e estadual, se houver.³⁷³

Merece comentário, ainda, a competência atribuída à União pelo artigo 24, §1º, para, no âmbito da legislação concorrente, estabelecer normas gerais. A expressão "normas gerais" não está esclarecida no texto constitucional, cabendo às outras fontes do direito efetuar sua integração jurídica.

Adverte Manoel Gonçalves Ferreira Filho que “nas matérias que enumera, não é dado à União mais do que fixar certos princípios, certas normas uniformes, certas diretrizes. Sem dúvida, em casos concretos, não será nada fácil, ao contrário, discriminar entre normas gerais e especiais.”.³⁷⁴

Paulo José Leite Farias enfrenta a questão sob um ponto de vista mais prático, afirmando que qualquer norma "pode ser considerada geral ou especial, dependendo da sua

³⁷³ Conforme Celso Ribeiro Bastos, Jair Eduardo Santana e Fernanda Dias Menezes, *apud* BASTOS, Celso. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. p. 228.

³⁷⁴ FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 85.

comparação com outra norma no caso concreto. Pode assim dizer que uma norma especial é somente a que pode ser derivada de outra, considerada geral."³⁷⁵

No tocante às matérias relacionadas no artigo 23³⁷⁶ da Constituição, que trata da competência comum entre todos os entes federados, anota-se o seguinte: Ives Gandra Martins denomina as atribuições deste dispositivo de competência para *agir*³⁷⁷, enquanto José Afonso da Silva chama-as de competências *materiais*.³⁷⁸ Mas Ives Gandra faz uma observação de relevo. Diz ele que "regido o País pelo princípio da legalidade, nenhuma entidade federativa pode agir, sem ter legislação anterior que a autorize."³⁷⁹

Portanto, as competências materiais do artigo 23, comuns a todos os entes federados, também podem ser matérias legislativas. Está de acordo também José Afonso da Silva, assinalando que a competência comum significa a "faculdade de legislar ou praticar certos atos".³⁸⁰

Nesse caso, afirma Gandra, também deverá ser observado o critério da primazia das leis federais³⁸¹, mas José Afonso da Silva, abroquelado em Oswaldo Aranha Bandeira

³⁷⁵ FARIAS, Paulo José Leite. A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n.º 135, p. 283-300, jul./set., 1997, p. 296.

³⁷⁶ "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional."

³⁷⁷ BASTOS, Celso, MARTINS, Ives Gandra, *op. cit.*, v. 3., tomo II, p. 1.

³⁷⁸ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 413.

³⁷⁹ BASTOS, Celso, MARTINS, Ives Gandra, *op. cit.*, v. 3., tomo II, p. 2.

³⁸⁰ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 414 e 415.

³⁸¹ BASTOS, Celso, MARTINS, Ives Gandra, *op. cit.*, v. 3., tomo II, p. 3.

de Mello, afirma que o campo de atuação comum é exercido cumulativamente, sem exclusão de um ente em relação à outro.³⁸²

José Nilo de Castro, em contrapartida, entende que, em se tratando de competência comum, a lei municipal prevalece sobre as demais, desde que observado o critério da predominância do interesse local.³⁸³

Toshio Mukai completa este raciocínio, afirmando que na competência comum

"... as normas que não forem conflitantes convivem sob o manto do princípio da territorialidade, posto que aqui, segundo limites próprios dados pela predominância dos interesses dos diversos entes políticos, eles podem atuar e legislar indistintamente; em havendo conflitos entre as legislações deve predominar aquela mais restritiva (desde que cada uma se atenha ao campo próprio de seus interesses predominantes) já que, no caso, visa-se à satisfação do interesse público."³⁸⁴

Esses autores concordam que existe grande dificuldade em se divisar uma norma geral de uma específica, bem como é difícil afirmar com segurança se um interesse é local, regional ou nacional.

Jair Eduardo Santana cita exemplos de normas que estão previstas tanto entre as competências concorrentes como entre as competências comuns aos entes federados (arts. 23 e 24, CF). Nesses casos, o Município "somente poderá cuidar das questões específicas onde a normação existente se mostre insuficiente, deficiente ou inexistente para o caso concreto."³⁸⁵

³⁸² SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 415.

³⁸³ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 185.

³⁸⁴ MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994, p. 20.

³⁸⁵ SANTANA, Jair Eduardo, *op. cit.*, p. 116.

Em razão disso, José Nilo de Castro afirma que a competência legislativa suplementar dos Municípios é "quase puramente nominal" e que, "idubitavelmente, na partilha das competências, o menor quinhão coube aos Municípios"³⁸⁶.

3.5 A competência tributária dos Municípios

Competência tributária, para Celso Bastos, "é faculdade atribuída pela Constituição às pessoas de direito público com capacidade política para criar tributos."³⁸⁷ A Constituição da República atribuiu competência tributária aos Municípios, reforçando a idéia da federatividade desses entes. Infere-se do art. 30, III, da Constituição, que os Municípios têm o poder-dever de "instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei."

Portanto, os tributos de competência municipal estão definidos na Carta Maior. Além da possibilidade de cobrar taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos prestados ou postos à disposição do contribuinte e de instituir contribuições de melhoria, decorrentes de obras públicas (art. 145, II e III, CF), compete aos Municípios instituir impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana (IPTU); transmissão *inter vivos* de bens imóveis (ITBI) e serviços de qualquer natureza (ISSQN).

A Constituição brasileira traça um sistema de partilha de receitas tributárias, atribuindo determinada porcentagem dos tributos federais e estaduais aos Municípios,

³⁸⁶ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 181.

³⁸⁷ BASTOS, Celso. **O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências**. p. 63.

consoante o critério constitucionalmente definido.³⁸⁸ Além das tributárias, o Município auferir rendas provenientes de seus bens, serviços e atividades, bem como de financiamentos, empréstimos, subvenções, auxílios e doações.³⁸⁹

Na verdade, a maior parte dos Municípios brasileiros depende dos repasses tributários advindos do respectivo Estado-membro (retorno de ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) e da União (Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados, etc). Esse fato se deu em razão, principalmente, da elevação do número de Municípios pequenos.

"... entre 1980 e 1993, foram criados 1.000 novos municípios, especialmente após a Constituição de 1988, que não estabeleceu critérios para a criação de municípios e deu amplos poderes aos estados para legislar sobre a matéria. ... Um fato preocupante é a participação dos pequenos municípios no total. Em 1993, haviam 1.067 municípios (21,45%) com menos de 5.000 habitantes, sendo que 109 não chegavam a ter 2.000 habitantes.

A possibilidade de acesso a uma receita não gerada no local, ou seja, a dissociação dos atos de gastar e de tributar estimula a tendência à emancipação irresponsável, fazendo com que se criem municípios sem base econômica própria, integralmente dependentes das transferências federais e/ou estaduais." (sic)³⁹⁰

Para Rui Affonso "a proliferação de municípios com estas características dificulta a divisão adequada de competências, bem como a coordenação federativa."³⁹¹

A Constituição determina, outrossim, a obrigatoriedade da prestação de contas por parte dos Municípios. Celso Bastos afirma que a prestação de contas é princípio constitucional que não interfere na sua autonomia financeira³⁹².

³⁸⁸ Artigo 157 e seguintes da Constituição Federal vigente.

³⁸⁹ BASTOS, Celso. **O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências**. p. 69

³⁹⁰ AFFONSO, Rui. Os Municípios e os desafios da federação no Brasil. **Revista da Fundação Seade – São Paulo em Perspectiva: O novo Município, economia e política**. São Paulo: SEADE, v. 10, n. 3, jul./set., 1996, p. 6.

³⁹¹ *Ibid.* p. 6.

3.6 As demais competências dos Municípios

O Município poderá, ainda, criar, organizar e suprimir distrito, observada a legislação estadual (inciso IV). Esta norma foi uma inovação em relação à Constituição anterior, pois, agora, as iniciativas administrativas sobre distritos não dependem mais da esfera estadual, apenas da municipal, obviamente que, observadas as diretrizes (população, renda, etc) previstas em lei estadual.

Os Municípios receberam do constituinte competência para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (inciso V). Para Celso Bastos, esta prerrogativa é "outro dos grandes esteios em que se funda a autonomia Municipal".³⁹³ Em sendo o Município gestor do próprio serviço público local, facilita também o acompanhamento por parte do munícipe em averiguar há correspondência com o efetivo interesse público.

Vale anotar que a Constituição Federal atribuiu à União, a competência para instituir as diretrizes sobre o serviço de transporte urbano, cabendo aos Municípios, portanto, apenas organizá-lo e prestá-lo, sob as regras do poder central.³⁹⁴

Coube ao Município, a partir da Carta de 1988, a educação pré-escolar e de Ensino Fundamental. Esta atuação se dá em cooperação técnica e financeira com a União e

³⁹² BASTOS, Celso. **O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências**. p. 69. Art. 34 da Constituição Federal: A União não intervirá dos estados nem no Distrito Federal, exceto para: ... VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: ... d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

³⁹³ BASTOS, Celso. **O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências**. p. 71

³⁹⁴ Conforme o artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal.

os Estados.³⁹⁵ Combinando-se o artigo 214, I, que determina a ação conjugada do Poder Público para erradicar o analfabetismo, com o artigo 205 que afirma ser a educação direito de todos, bem como com o artigo 212, que determina aos Municípios a aplicação de no mínimo de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, infere-se que a tarefa inicial de alfabetizar a população brasileira está a cargo dos Municípios.

Celso Bastos corrobora tal constatação dizendo que "a prioridade do ensino fundamental e pré-escolar que se impõe aos Municípios ... tem direta correlação com a diretriz da erradicação do analfabetismo."³⁹⁶

Outra norma direcionada aos Municípios trata da competência destes para prestar serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, inciso VII). O dispositivo ressalta que tais serviços deverão ser prestados com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, em consonância com o art. 23, II, CF, que assegura competência comum a todos os entes políticos nesta matéria.

A Lei Fundamental atribui ao Município, também, promover adequadamente, no que couber, o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Conforme já foi dito, a expressão "no que couber" não é de pacífica interpretação, mas a própria Constituição se encarrega de limitá-la, ao afirmar que a União e os Estados-membros têm competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico e meio ambiente³⁹⁷, bem como afirma competir à União "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos."³⁹⁸

³⁹⁵ Conforme os artigos 30, inciso VI e 211 da Constituição Federal.

³⁹⁶ BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra, *op. cit.*, v. 3, tomo II, p. 258.

³⁹⁷ Conforme o artigo 24, incisos I e IV, da Constituição Federal.

³⁹⁸ Conforme o artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal.

Assim, pode-se perceber, pela sistematização das normas, que o Município poderá legislar no tocante ao ordenamento territorial, desde que respeitadas as regras gerais urbanísticas e ambientais emanadas da União ou do Estado-membro.

A competência fica duvidosa quando se lê o artigo 182 da Constituição, que trata da política urbana. Afirma tal dispositivo que a política de desenvolvimento urbano é executada pelo Poder Público municipal; que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; e que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor.

Destarte, surge a seguinte pergunta: que norma deverá prevalecer se houver conflito entre o plano diretor de um Município e as normas ambientais ou urbanísticas emanadas do legislativo federal ou estadual?

Ubirajara Custódio Filho defende que as normas urbanísticas municipais devem prevalecer sobre as normas federais e estaduais, devendo a União limitar-se a estabelecer normas gerais sobre o assunto; afinal o Município é que está mais próximo da realidade. Mas, o mesmo autor se pergunta: "o que, afinal, poderiam conter tais normas gerais? E encontra como resposta o critério da predominância do interesse, se é local ou nacional."³⁹⁹

Todavia, Luís Roberto Barroso assinala o seguinte: "revive-se, assim, a tormentosa questão da conceituação das *normas gerais*. Em teoria, elas seriam aquelas que estabelecem princípios, diretrizes ou esquemas genéricos, mas na prática esta qualificação é sempre fluida." Diante de tal constatação, o mesmo autor é quem responde à pergunta anteriormente proposta: "os balizamentos constitucionais da esfera de atuação de cada

³⁹⁹ CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. A competência em matéria urbanística na Constituição Federal de 1988. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo: Malheiros, n. 14, 1996, p. 246.

entidade nem sempre são objetivamente aferíveis, e caberá ao Judiciário dirimir os conflitos, que se afigurarem inevitáveis." ⁴⁰⁰

Percebe-se, portanto, que, somente na solução de casos concretos, se poderá tentar perceber a diferença entre as normas gerais e particulares, bem como vislumbrar se o interesse é local ou não. Isso representa mais um aspecto prejudicial das competências municipais previstas no art. 30, da Constituição Federal.

Compete ainda aos Municípios "promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual" (inciso IX). Contudo essa incumbência, esteja entre as competências municipais, diz respeito também à União, aos Estados e ao Distrito Federal, por força do artigo 24, inciso VII, da Lei Maior. Portanto, é competência comum.

Destarte, compete aos Municípios zelar pelo patrimônio histórico-cultural local, legislando sobre a matéria apenas suplementarmente para atender peculiar interesse local.

Por todo o exposto até aqui, em relação à repartição de competências entre os entes políticos da federação brasileira, são necessárias algumas ponderações.

Celso Ribeiro Bastos lê o panorama da seguinte forma:

"O mesmo art. 30 enuncia diversas competências *expressas* dos Municípios, é dizer, aquelas que lhes pertencem independentemente do exame quanto ao enquadrar-se no seu interesse local. Esses dispositivos não devem estimular uma visão exageradamente grandiosa da autonomia municipal. Diversas matérias aí explicitadas sofrem a restrição de uma normatividade superior, que lhes diminui o âmbito de atuação." ⁴⁰¹

⁴⁰⁰ BARROSO, Luís Roberto. Proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo: Malheiros, n. 2, 1993, p. 72.

⁴⁰¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional: de acordo com a Constituição federal de 1988**. p. 278.

Em mesmo sentido, Raul Machado Horta argumenta que "a Constituição mantém na competência da União, pletóricas atribuições, que se distribuem no quadro da competência geral e da competência de legislação privativa."⁴⁰²

Dessa forma, pode-se concluir que os Municípios receberam diversas competências na Constituição de 1988; entretanto, em se observando as disposições constitucionais, percebe-se que a União continua com o poder de dispor sobre grande parte das matérias, inclusive algumas que seriam de competência local, valendo-se muitas vezes de termos imprecisos para atrair competências, fato que enfraquece sensivelmente a autonomia e a inserção dos Municípios como entes federados.

3.7 O termo: "unidades da federação" na Constituição

A Constituição Federal vigente assevera em seu artigo primeiro que a República Federativa do Brasil é "formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal". O artigo 18, por sua vez, assinala que "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".⁴⁰³

Grande parte da doutrina encontra em tais disposições, a inserção do Município como ente federado, mas José Afonso da Silva e outros autores não entendem assim. O

⁴⁰² HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição federal de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 2, 1993, p. 19.

⁴⁰³ BRASIL. Constituição. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2000.

citado autor pergunta e responde: "E os Municípios transformaram-se mesmo em unidades federadas? A Constituição não o diz."⁴⁰⁴

José Afonso da Silva fundamenta a sua afirmação em onze ocorrências das expressões *unidade federada* e *unidade da federação*, no texto Constitucional, nunca se referindo aos Municípios, apenas aos Estados-membros e ao Distrito Federal.

Referindo-se às hipóteses de intervenção, o artigo 34 dispõe que a União não intervirá nos Estado nem no Distrito Federal, exceto para (dentre outra hipóteses) repelir invasão estrangeira em *unidade da Federação*, garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas *unidades da Federação* e para reorganizar as finanças das *unidades da Federação*.

Em todas essas previsões, a referência é unicamente para os Estados-membros e para o Distrito Federal, conforme o *caput* do artigo.

A Carta Magna prevê que o cálculo do número de Deputados Federais será proporcional à população da *unidade Federada* que os elege (ar. 45, §1º). Acrescenta também que a Constituição poderá ser emendada por proposta de mais da metade das Assembléias Legislativas das *unidades Federadas* (art. 60, III), e que o Presidente da República incorre em crime de responsabilidade se atentar contra o livre exercício dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das *unidades da Federação* (art. 85, II).

A Constituição trata do ingresso e atribuições dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, os quais estão encarregados da representação judicial e consultoria jurídica das respectivas *unidades Federadas* (art. 139); vale-se do mesmo termo ao dispor sobre a repartição das receitas tributárias (art. 159, §2º); e, em matéria ambiental, às

⁴⁰⁴ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 538.

unidades Federadas compete definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (art. 225, §1º, III).

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, outras disposições ainda utilizam a expressão *unidade federada* para designar Estados e Distrito Federal.⁴⁰⁵

Destarte, percebe-se que o Município não é incluído como unidade federada nas demais disposições constitucionais, embora seja participante da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, conforme a redação dos artigos 1º e 18 da Carta Política.

3.8 Da ausência de representantes dos Municípios na composição do Senado Federal

Questão que merece análise é a ausência de representatividade dos Municípios no órgão colegiado da Federação, o Senado Federal. Esse órgão é composto apenas de representantes dos Estados e do Distrito Federal, conforme o artigo 46 da Constituição⁴⁰⁶.

O Senado é também qualificado como Câmara Alta. Historicamente era composto pelas castas nobres, pelo clero e pela burguesia. Todavia, durante o século XX observou-se, principalmente na Inglaterra, um enfraquecimento da Câmara Alta, lá denominada de Câmara dos Lordes, com expressiva diminuição de suas atribuições.⁴⁰⁷

O Senado brasileiro também tem sofrido sensíveis alterações. Durante o Império, o Senado brasileiro só era acessível a pessoas com determinada renda⁴⁰⁸ e, somente a partir

⁴⁰⁵ Artigos 13, §4º e 34, §9º do Ato das disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

⁴⁰⁶ "Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário."

⁴⁰⁷ BASTOS, Celso, MARTINS, Ives Gandra da Silva, *op. cit.*, v. 4, tomo I, p. 31.

⁴⁰⁸ Artigo 45 da Constituição de 25 de março de 1824: "Para ser Senador requer-se: I – Que seja Cidadão Brasileiro, e que esteja no gozo dos seus Direitos Políticos. II – Que tenha idade de quarenta annos para

da Lei Constitucional n.º 9, de 1945, os Senadores passaram a ser eleitos pelo sufrágio direto.⁴⁰⁹

No Brasil, a "Câmara Alta" tem se fortalecido nas últimas constituições, aumentando "o número de matérias que levam ou que necessitam da manifestação privativa do Senado".⁴¹⁰

José Afonso da Silva lembra que "a dogmática federalista firmou a tese da necessidade do Senado no Estado Federal como câmara representativa dos Estados federados".⁴¹¹ Para Kelsen, inclusive, uma federação não é legítima, se não houver representação dos Estados em uma "Casa dos Estados" ou Senado.⁴¹²

Essa noção surgiu na fase inicial da organização dos Estados Unidos da América, onde havia delegados dos Estados que participavam das decisões da federação.

Defende José Afonso da Silva que, no Brasil, não existe essa representatividade dos Estados-membros, pois os Senadores são eleitos diretamente pelo povo, mediante partidos políticos, que nem sempre apoiam o plano administrativo do Governador.⁴¹³

Celso Ribeiro Bastos tem a mesma opinião:

"No nosso sistema, o senador finda por ser eleito da mesma forma e com as mesmas vinculações políticas e a sua inserção político-partidária da mesma forma com que os deputados o são. Daí porque hoje a condição de representante

cima. III – Que seja pessoa de saber, capacidade, e virtudes, com preferencia os que tiverem feito serviços á Patria. IV – Que tenha rendimento annual por bens, industria, commercio, ou Empregos, a somma de oitocentos mil réis." (CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.*, p. 638)

⁴⁰⁹ Art. 50 da Constituição de 1937, alterado pela Lei Constitucional n.º 9 de 28 de fevereiro de 1945 (Publicada no Diário Oficial da União em 1/3/1945): "O Conselho Federal compõe-se de dois representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos por sufrágio direto. A duração do mandato é de seis anos." Em seguida, a Constituição de 1946 além de mudar a denominação de *Conselho Federal* para *Senado Federal*, determinou que a eleição fosse segundo o princípio majoritário, passando cada Estado e o Distrito Federal eleger três senadores com mandato de oito anos." (CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.*, p. 427)

⁴¹⁰ BASTOS, Celso, MARTINS, Ives Gandra da Silva, *op. cit.*, v. 4, tomo I, p. 33.

⁴¹¹ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 441.

⁴¹² KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992, p. 310/311.

⁴¹³ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 441.

dos Estados é sobretudo uma afirmação jurídico-constitucional que nem sempre corresponde à realidade da atuação dos senadores."⁴¹⁴

Nota-se que esses dois doutrinadores têm opiniões que vão de encontro à disposição da Constituição Federal, segundo a qual "o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal..."⁴¹⁵

Sem embargo, vislumbra-se realmente que, tanto os Senadores como os Deputados Federais, são sufragados pelo mesmo colégio eleitoral, ou seja, nos limites territoriais estaduais, representando, assim, objetivos partidários e interesses do seu local de origem, mas não necessariamente os objetivos do Governo do Estado.

Assim, se levada à risca a opinião de Kelsen, de que não há federação legítima sem representantes dos Estados no Senado, esse aspecto prejudica, inclusive, a Federação brasileira como um todo.

No que diz respeito à representatividade do Município no Senado, José Luiz Quadros de Magalhães afirma não ter havido uma preocupação específica, nesse sentido, na Constituinte de 1988, pois que "os interesses dos Municípios podem ser mais facilmente equacionados no âmbito dos Estados-membros."⁴¹⁶ Magalhães acrescenta que os Municípios estão amplamente "resguardados nos seus interesses perante a União, através dos Senadores representantes dos Estados que os Municípios integram."⁴¹⁷

Flávio Roberto Collaço afirma que a participação no Senado dos entes políticos, denominados pelo autor de "ordens jurídicas parciais internas", sejam elas Estados-

⁴¹⁴ BASTOS, Celso, MARTINS, Ives Gandra da Silva, *op. cit.*, p. 33

⁴¹⁵ Conforme o artigo 46 da Constituição Federal.

⁴¹⁶ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder Municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. P. 158..

⁴¹⁷ *Ibid.* p. 158.

membros ou Municípios, não é essencial para uma federação, apenas são relevantes "para a identificação do *tipo* de federação que a Constituição construiu."⁴¹⁸

Na seqüência, Collaço explica que o tipo da federação brasileira não pode ser comparada com a dos Estados Unidos da América, em razão das diferenças históricas que as separam. E, nesse passo, defende que não se pode desejar que a representatividade senatorial funcione nos mesmos moldes. Até porque, segundo o autor, cresce o número de países que adotam o unicameralismo, mesmo sendo federais.⁴¹⁹

José Nilo de Castro afirma que "os Municípios não têm representação no Senado Federal, como possuem os Estados federados"⁴²⁰ e cita Roque Antônio Carraza:

"os Municípios não influem, nem muito menos decidem, no Estado Federal. Dito de outro modo, não participam da formação da vontade jurídica nacional. Realmente, não integram o Congresso, já que não possuem representantes nem no Senado (Casa dos Estados), nem na Câmara dos Deputados (Casa do Povo)."⁴²¹

Os autores divergem, portanto, em relação à representatividade dos entes estatais no Senado Federal. Há autores que não consideram o Município como ente federado, em razão dessa não representatividade; há outros que entendem o aspecto como irrelevante e há aqueles, ainda, que afirmam que nem mesmo o Estado-membro possui tal representação, porque, tanto as eleições para Senado como para a Câmara dos Deputados, ocorrem da mesma forma, sem levar em conta a vontade do Governo Estadual.

⁴¹⁸ COLLAÇO, Flávio Roberto. **O Município na federação brasileira**. Florianópolis: UFSC, 1982, p. 50.

⁴¹⁹ *Ibid.* p. 50.

⁴²⁰ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 53.

⁴²¹ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1994, p. 106. *Apud* CASTRO, José Nilo. *op. cit.* p. 53 e 54.

Além dessa questão, existem outros aspectos que passam a ser analisados, os quais, também dividem opiniões. A implicância é a mesma: se o Município participa ou não do Estado Federal brasileiro.

3.9 Do controle de constitucionalidade das normas municipais

No tocante ao controle de constitucionalidade das normas municipais, dois aspectos são relevantes. O primeiro é que a ação direta de inconstitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal, cabe somente para se questionar lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 102, inciso I, letra "a", da CF), em face da Constituição da República. Portanto, perante a Corte Constitucional, não há controle concentrado⁴²² das normas municipais.

Em segundo lugar, inexistente a possibilidade, pelo controle direto, de se questionar a incompatibilidade entre uma norma local e a Constituição Federal, perante o Tribunal de Justiça do respectivo Estado-membro. Nesse sentido já se manifestou o Supremo Tribunal Federal.⁴²³

⁴²² Controle direto, abstrato ou concentrado de constitucionalidade é aquele que se dá através de ação direta de inconstitucionalidade, enquanto controle difuso ou incidental, é o que ocorre na solução de casos concretos, onde o Juiz pode declarar, incidentalmente, a inconstitucionalidade de uma norma. Esta modalidade produz efeitos apenas entre as partes, podendo, contudo, o Supremo Tribunal Federal cientificar o Senado para que, mediante Resolução, suspenda a norma eivada, enquanto naquela, as decisões têm efeitos contra todos os cidadãos (efeito *erga omnes*).

⁴²³ "Ação direta de inconstitucionalidade de norma da Lei Orgânica do Município, em face da Constituição Federal, proposta pelo Procurador-Geral da Justiça do Estado, perante o Tribunal de Justiça do mesmo Estado. Orientação assentada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no sentido da impossibilidade jurídica do pedido. Não há ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, frente à Constituição Federal." (RE 87.484-4-RS, *in* FERREIRA, Edílio. A constitucionalidade de lei municipal. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: RT, n.º 688, fev. 1993, p. 249.)

Só é possível, portanto, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição do Estado-membro, nunca, em face da Constituição Federal.

Clóvis Beznos critica esse entendimento, dizendo que "estar-se-ia criando um verdadeiro caos, com a franquia ao legislador municipal para vulnerar os preceitos magnos a Constituição Federal."⁴²⁴ Mas, em que pese tal comentário, o Supremo Tribunal mantém o seu entendimento.

Portanto, perante a Constituição Federal, as leis municipais não são passíveis de controle concentrado de constitucionalidade, mas o são em face da Constituição Estadual.

Para José Afonso da Silva, tal fato não se configura em omissão do Constituinte, mas, indubitavelmente, "uma orientação fundada no sistema adotado que não ensejou, em hipótese alguma, que houvesse ação direta de inconstitucionalidade de leis e atos municipais em conflito com a Constituição Federal."⁴²⁵

Embora se saiba que as leis municipais devem observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal⁴²⁶, porque em casos concretos a Lei Magna poderá ser invocada contra a lei local, a impossibilidade do controle direto leva alguns doutrinadores, a exemplo de José Nilo de Castro, a afirmar que esta é uma evidência de que o Município não forma a federação brasileira.⁴²⁷ Os Municípios, assim, são considerados subdivisões territoriais dos Estados Membros, devendo obediência direta à respectiva Constituição Estadual.

⁴²⁴ BEZNOS, Clóvis. O controle direto de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais por vulneração à Constituição Federal. **Revista Trimestral de Direito Público**. n.º 23, p. 116-118, 1998, p. 118.

⁴²⁵ SILVA, José Afonso da. Inovações Municipais na Constituição de 1988 (Em homenagem póstuma a Hely Lopes Meirelles). **Revista dos Tribunais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 669, p. 10-18, jul., 1991, p. 17.

⁴²⁶ Conforme o art. 29, *caput*, da Constituição Federal.

⁴²⁷ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 53

3.10 O Município na federação brasileira

Pretende-se, neste subtítulo, concluir com o objetivo geral do presente trabalho, qual seja, o de analisar a inserção do Município no sistema federativo brasileiro.

Alguns autores iniciam tal discussão, recorrendo se o Município é ou não essencial para a formação de uma Federação. Hely Lopes Meirelles e José Afonso da Silva apresentam argumentos exatamente opostos. Hely Lopes Meirelles afirma o seguinte:

"Já não corresponde à realidade brasileira a afirmativa de Castro Nunes, feita em 1920, de que 'o Município não é peça essencial da Federação'. Não o era na Federação instituída pela Constituição de 1891, plasmada na congênere norte-americana, que desconhecia e desconhece até hoje o Município como entidade estatal. Mas é peça essencialíssima da *nossa atual Federação*, que desde a Constituição de 1946 erigiu o Município brasileiro em entidade estatal de terceiro grau, integrante e necessária ao *nosso* sistema federativo. A Federação brasileira não dispensa nem prescinde do Município na sua organização constitucional. Segue-se daí, que o Município brasileiro é *entidade político-administrativa de terceiro grau*, na ordem descendente da nossa Federação: União – Estados – Municípios."⁴²⁸

Para esse autor, portanto, a inclusão do Município na Federação é uma questão de identidade. A Federação brasileira, para ele, não pode ser vista sem o ente municipal, que, desde 1946, foi *erigido* a ente estatal de terceiro grau. Hely Lopes Meirelles consolida sua opinião citando, dentre outros, Pontes de Miranda e Diogo Lordelo de Melo.

José Afonso da Silva contesta tal afirmação da seguinte forma:

"A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é 'entidade de terceiro grau, integrante necessário ao nosso sistema

⁴²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 44.

federativo. *Data venia*, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma unidade territorial tem autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. (...) Não é uma união de Municípios que forma a federação."⁴²⁹

Percebe-se que José Afonso reforça a questão do pacto federativo, que, para ele, é realizado somente entre Estados-membros, não entre Municípios. O professor da Universidade de São Paulo assevera ainda que o Constituinte acolheu a reivindicação justamente de Hely Lopes Meirelles e Diogo Lordelo de Melo, os quais "pleitearam com insistência e veemência a inclusão dos Municípios no conceito de nossa Federação".⁴³⁰

Algumas reflexões surgem desde a etimologia da palavra federação (*foedus*) que significa pacto, aliança. Não se percebe na história brasileira, um momento de aliança federativa entre os Municípios, em que o desejo fosse compor uma União de forças para erigir um novo Estado.

Em que pese tal argumento, no Brasil, o mesmo não é percebido em relação aos Estados-membros, pois a federação brasileira surgiu com o objetivo de descentralização, outorgada pelo próprio Poder Central.

Por este ponto de vista (o do pacto federativo), poder-se-ia questionar, inclusive, se os Estados-membros são essenciais à federação brasileira, pois que no Brasil não houve aliança, mas sim descentralização emanada do Poder Central.

⁴²⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, p. 408.

⁴³⁰ *Ibid.* p. 537. José Afonso da Silva extraiu os pronunciamentos neste sentido do Diário da Assembléia Nacional Constituinte/ Suplemento n.º 62, p.25.

Petrônio Braz defende que a origem do Município antecede à do Estado-membro e que, no Império Romano, existia, em verdade, uma federação de cidades.⁴³¹ É, assim, possível para esse autor, ainda que incomum, a existência de uma federação de Municípios.

Portanto, o argumento de que o Município brasileiro não integra a federação, porque não participou de pacto federativo, não se afigura suficiente. Os Estados-membros também não participaram de qualquer aliança histórica no Brasil e nem por isso deixam de ser considerados entes da federação. Tal questão, portanto, torna-se apenas um aspecto caracterizador da federação brasileira.

Não se pode olvidar que as teorias clássicas do federalismo não prevêm o Município na composição do Estado federal, mas a isso responde Petrônio Braz com as seguintes palavras:

"O atual conceito constitucional do Município brasileiro não admite ser interpretado pela ótica extratificada do culturalismo exógeno, pois a evolução realista do nosso municipalismo é o resultado de uma construção jurídica própria. É que, como bem define Luiz Fernandes Coelho, 'a realidade não é universal, mas particular e individualizada.'"⁴³²

Volta-se, portanto, à questão da identidade. Vive-se, no Brasil, um federalismo diferenciado dos demais. A Constituição Federal inclui, expressamente, nos artigos 1º e 18, o Município como ente federado.⁴³³

⁴³¹ BRAZ, Petrônio. Município: ente federativo. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 8, p. 103-107, jul./set., 1994, p. 107.

⁴³² BRAZ, Petrônio, *op. cit.*, p. 107.

⁴³³ "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...) Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição."

Essa inclusão expressa do Município na federação foi, para alguns autores, a positivação de uma situação fática já existente. Hely Lopes, por exemplo, defende que o Município é ente federado desde a Constituição de 1946.⁴³⁴

José Nilo de Castro, por outro lado, sustenta que o Município integra a federação, mas não a forma, porque

"não têm representação no Senado Federal, como possuem os Estados federados, não podem propor emendas à Constituição Federal (art. 60, CR), como o podem os Estados, nem possuem Poder Judiciário, Tribunal de Contas (salvo São Paulo e Rio) e suas leis ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do STF. Ainda, o parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente só pode ser rejeitado por 2/3 dos Vereadores. Esse *quorum* qualificado não é exigido, na Carta Magna, para os entes federativos (União e Estados)"⁴³⁵

Estes aspectos, que são considerados essenciais para José Nilo de Castro, para outros autores, são apenas características tipificadoras do federalismo brasileiro.

Em se considerando federativo apenas aquele Estado que possui as características traçadas pelas teorias clássicas, baseadas no sistema norte-americano, de fato, o Município não estaria integrando o Estado Federal Brasileiro, assim como muitos países, que se declaram federais, o deixariam de ser.

Mas, a levar em conta que não existem duas federações idênticas no mundo e que o conceito de federação aceita adaptações locais, então o Município integra o sistema criado.

Raul Machado Horta informa que

⁴³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 40. José Afonso da Silva comenta essa posição de Hely Lopes Meirelles na obra **Direito constitucional positivo**, p. 547.

⁴³⁵ CASTRO, José Nilo de, *op. cit.*, p. 53.

"o nascimento do Federalismo Cooperativo, no caso norte-americano, observa Rovira, não se apresentou como o desenvolvimento planejado de um princípio, mas sob a versão de método pragmático destinado a resolver problemas concretos. Ao contrário do pensamento dogmático alemão, orientado na criação de sistemas, o procedimento norte-americano não se deteve no tratamento global e sistemático da cooperação, dando origem ao casuismo no desdobramento das relações cooperativas."⁴³⁶

As lições de Machado Horta podem ser aplicadas também à formação do federalismo brasileiro. O Brasil é uma Federação de formação centrífuga, instituída pelo Decreto n.º 1, de 15 de Novembro de 1889, que proclamou a República, e mantida pelas Constituições posteriores. Assim como naquela ocasião o artigo 2º preconizou que: "as províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil"⁴³⁷, a Carta de 1988 declarou em seu artigo 1º que a República Federativa do Brasil é formada pela "união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal".⁴³⁸

Portanto, a federação Brasileira, embora inicialmente adaptada do modelo norte-americano, cotejou, também casuisticamente, suas necessidades peculiares, estabelecendo seu próprio sistema de Estado Federal.

Pontes de Miranda declarou o seguinte:

"Cientificamente, o federalismo é ponto hipoteticamente eqüidistante do unitarismo e do particularismo. Os três são, em suas feições puras, abstrações, como o ponto, a linha reta absoluta e o gás perfeito. (...) O pensamento jurídico, exercendo-se por meio de raciocínios e construções, leva a certa atitude cética, que é a de se suporem outras ordens jurídicas possíveis, e de se conceber como meramente construído o mundo das noções de direito. No próprio terreno positivo, já se tem pretendido exista a plena liberdade da escolha dos conceitos."⁴³⁹

⁴³⁶ HORTA, Raul Machado. **Reforma constitucional e a federação**, p. 124.

⁴³⁷ CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *op. cit.*, p. 602.

⁴³⁸ BRASIL. Constituição. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2000.

⁴³⁹ MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. rev. e aum., tomo I, Rio de Janeiro: Borsoi, 1960, P. 250/251.

O conceito de federação é, portanto, variável conforme as adaptações realizadas em cada Estado que se diz Federal. Não há como se estabelecer um padrão de federação, criando-se um sistema como dogma e avaliando-se os demais por mera subsunção.

A República Federativa do Brasil criou, no texto constitucional de 1988, um novo sistema de federação, cuja organização político-administrativa é composta por quatro entes: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 18), ligados pelo laço da indissolubilidade (art. 1º).

O federalismo, tal qual definido pelas teorias chamadas clássicas, evidentemente não previa a incorporação de mais um ente em sua estrutura. Todavia, no Brasil, percebe-se, historicamente, que os Municípios vêm participando ativamente da construção do Estado Brasileiro. Essa participação lhe rendeu a inserção no panorama federativo brasileiro, positivado na Constituição Federal, *status* máximo até aqui alcançado pelas cidades.

A importância do Município na política nacional brasileira é diferente do que ocorre em outros países, fato que se pode constatar através da literatura nacional sobre o assunto.

Clémerson Clève destacou que a União permanece com demasiadas atribuições no Brasil e, nesse sentido, os autores são unânimes. As competências, legislativas e materiais, são exíguas e, muitas vezes, limitadas pela hierarquia das leis, todavia; representam, para os Municípios, conquistas inéditas em matéria constitucional.⁴⁴⁰

Obviamente, nas diferentes configurações de sistema Federal, corre-se o risco de, em algumas delas, cometer-se desigualdades em relação à justa distribuição de

⁴⁴⁰ CLÈVE, Clemerson Merlin, *op. cit.*, p. 83.

competências e poderes entre os seus integrantes. Esse aspecto, porém, apenas caracteriza o Estado Federal de que se está tratando.

Dinorá Adelaide Musetti Grotti afirma que a federação é um "poderoso instrumento de preservação democrática de racionalização, e de integração"⁴⁴¹, mas lê a configuração dada pela Constituição brasileira da seguinte forma:

"A nossa lei maior fortaleceu financeiramente os Estados e Municípios, mas não conseguiu dar organicidade a um processo de descentralização que precisa atender a um país de vasta extensão territorial e marcado por extremas diversidades. Ou seja, não definiu com transparência e clareza as novas regras do jogo, que garantam a cada parceiro autonomia e responsabilidade, e ao país em seu conjunto, eficiência e integração."⁴⁴²

À guisa de conclusão, verificou-se que a federação brasileira foi adaptada a partir do sistema norte-americano, mas, distanciou-se gradativamente daquele modelo. As peculiaridades e necessidades do país encarregaram-se de criar uma nova estrutura federativa, incluindo-se nela o Município. Apesar disso, restou verificado, também, que ainda são muitas as reivindicações dos municipalistas, no intuito de possibilitar o desempenho, por parte dos entes locais, da sua plena autonomia.

⁴⁴¹ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A federação brasileira como forma de descentralização do poder. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 18, p. 130-134, jan./mar., 1997, p. 130.

⁴⁴² *Ibid.* p. 130.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez verificados os aspectos necessários para a análise da hipótese da presente dissertação, passa-se a apresentar, pontualmente, as considerações finais:

1. As expressões "Estado Federal, Federação e Federalismo" foram tratadas neste trabalho como sinônimas, ressalvando-se, entretanto, que o termo "Federalismo", além de significar uma forma descentralizada de Estado, em que é dada autonomia aos entes que o integram, significa também, uma tendência, uma opção política.
2. Há que se distinguir federação de confederação; porque são termos doutrinariamente com significados diferentes. Em suma, numa confederação os Estados não perdem a sua soberania, ligando-se a outros Estados por um tratado de direito internacional. Em uma federação, os Estados abdicam de sua soberania em favor da União, que passa a representá-los internacionalmente, sendo o estatuto interno a Constituição Federal.
3. Os Estados Federais são formados por dois processos distintos. *Agregação*, quando há uma aliança entre diversos Estados e, *segregação*, quando um Estado unitário descentraliza-se, adotando a forma federativa. No Brasil o federalismo foi um sistema adotado para a descentralização; portanto, trata-se de formação por segregação.

4. O federalismo, como é modernamente concebido, surgiu nos Estados Unidos da América, a partir de necessidades práticas que visavam apaziguar a existência individual de 13 Colônias inglesas.

5. Em 1788, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, fizeram publicar uma série de 85 artigos que deram origem ao livro chamado: "O Federalista". O intuito inicial dessa obra era convencer os congressistas norte-americanos que ratificassem o projeto da Constituição dos Estados Unidos da América elaborado na Convenção de Filadelfia. Além de obter êxito nos seus propósitos, a obra é considerada um monumento do Direito Constitucional e do pensamento político ocidental.

6. Observando a criação norte-americana, numerosos tratadistas europeus passaram a elaborar teorias sobre o sistema Federal. O rigor científico exigido na Europa, mesmo que dissociado da prática vivenciada na América, propiciou que as concepções européias passassem a ser consideradas como "Teorias Clássicas do Federalismo".

7. Alguns autores definem certos requisitos a serem preenchidos pelos Estados que se pretendem declarar Federais. Nesse ponto, algumas concepções são mais rigorosas do que outras, mas, em síntese, para que haja federação, é exigida a existência de: uma Constituição rígida, onde restem delimitadas as competências de cada membro; um órgão colegiado, onde os entes federados decidam acerca das matérias de interesse federal e, a efetiva autonomia financeira dos membros.

8. A obra de Montesquieu foi importante para a formação da moderna concepção de federalismo. Para ele, as Repúblicas deveriam se associar em número que bastasse para garantir a segurança dos cidadãos. Em razão disso e do grande crédito que foi dado à teoria da separação dos poderes, os constituintes norte-americanos foram fortemente influenciados por Montesquieu.

9. No Brasil, implantou-se a forma federativa na Constituição de 1891, com a primeira República. Idealizada por Rui Barbosa, desde logo sofreu muitas críticas, principalmente por ter mantido excessivos poderes no Governo Central. Essa Constituição inaugurou a tripartição político-administrativa brasileira, que só foi interrompida pela Carta de 1967, mas, logo a seguir, restabelecida. A estrutura do país era composta pela União, pelos Estados e pelos Municípios, devendo a autonomia municipal ser resguardada em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse.

10. Durante a vigência das Constituições posteriores, continuou-se vislumbrando um federalismo apenas nominal, pois a União permanecia exercendo poderes praticamente ilimitados, a despeito dos Estados Federados e do peculiar interesse dos Municípios.

11. Com a entrada em vigor da Carta de 1988, as opiniões ficaram divididas entre aqueles que vêem o federalismo ainda como puramente nominal, em razão principalmente do grande número de competências atribuídas à União, e aqueles que percebem o encontro de um certo reequilíbrio do ideal federativo. Os Municípios, por sua vez, deixaram de apenas participar da estrutura administrativa do Estado e assumiram posição de ente federado, inclusive com os laços da indissolubilidade Federal.

12. Diante da importância histórica dos Municípios no Brasil, muitas atividades estatais estão jungidas ao poder local. O conjunto dessas idéias, assuntos e conhecimentos municipais, bem como a sua inter-relação com os demais entes federados, formam a Teoria do Município.

13. O Município, tal qual é concebido hoje, não existia na antigüidade; todavia, concorda-se que os agrupamentos familiares, tribais e demais manifestações de índole associativa, foram vestígios das formações locais da atualidade. Em Roma, 80 anos antes de Cristo, surgiram, enfim, os Municípios como organização político-administrativa, estruturados para garantir pacificamente a manutenção das cidades conquistadas pelo Império. Durante a Idade Média, o poder local foi prejudicado em razão da concentração do poder nas mãos dos senhores feudais. Mas, principalmente com o Renascimento, houve uma reação ao feudalismo, renovando-se as aspirações municipalistas.

14. Com a chegada dos Portugueses ao Brasil, vigoraram aqui as Ordenações do Reino, segundo as quais os Municípios foram organizados. Os Conselhos, que logo se transformaram nas Câmaras Municipais, exerceram importante papel na vida política do país, participando ativamente de momentos importantes de sua história.

15. Durante a vigência da Constituição Imperial de 1824, as cidades não passavam de repartições administrativas sem qualquer autonomia, inclusive sem recursos próprios. Na Carta de 1891, foi assegurada a autonomia municipal em tudo quanto respeitasse o seu peculiar interesse; porém, essa afirmação não foi posta em prática, e, com a transformação

das províncias em Estados-membros, estes, sim, restaram fortalecidos, propiciando a chamada "Política dos Governadores", enquanto, nos Municípios, prevalecia o "coronelismo".

16. Em 1934, houve avanços em matéria municipal. Eletividade de prefeitos e vereadores, rendas próprias e possibilidade de organizar os serviços públicos locais foram alguns deles. Não obstante, logo em 1937, um golpe ditatorial cerceou todas as franquias democráticas. Os Prefeitos passaram a ser nomeados pelo Interventor Federal, que assumia as funções do Governador do Estado.

17. Em 1946, com a promulgação de nova Constituição, passou-se a viver, como dizem os autores, "o período róseo do municipalismo". Houve repartição constitucional de competências entre a União, os Estados e os Municípios e o conceito de *peculiar interesse* passou a ter definição. Além disso, foi criada a representação interventiva, para buscar a declaração de inconstitucionalidade das Leis Estaduais que ferissem a autonomia municipal.

18. A Constituição de 1967 implantou, novamente, um forte sistema centralizador, que culminou com a ditadura implantada em 1968, através do Ato Institucional n.º 5 (AI-5). Em 1969, houve uma emenda constitucional, considerada por muitos como uma nova Carta Política, a qual trouxe poucas inovações, sendo uma delas a obrigatoriedade, para os Municípios, da aplicação de 20% de sua receita no ensino fundamental. E, finalmente, em 1988, os autores municipalistas atestam que houve a "consagração máxima" dos entes locais, elevando-se-os ao *status* de ente federado.

19. Em razão da proximidade com o cidadão, o Município sempre se apresentou como a principal via de buscar a justiça social. É o local onde os cidadãos podem discutir os problemas sociais com conhecimento de causa. Com o fenômeno denominado *globalização*, cujos efeitos estão agravando ainda mais a exclusão social, o Município surge também – não como panacéia - mas como um instrumento viável de melhorar a qualidade de vida da população

20. A autonomia é um princípio constitucional, que consiste na capacidade de o Município dispor sobre os assuntos de seu peculiar interesse. A autonomia opera tríplice aspecto: a) político, significando o poder legiferante dos entes locais que, na Constituição de 1988, receberam ainda a incumbência de elaborarem Lei Orgânica própria; b) administrativo, que permite aos Municípios organizarem os serviços públicos locais, sem ingerência das demais esferas governamentais e c) financeiro, que consiste na competência para instituir e arrecadar tributos, bem como aplicar suas rendas. Destaca-se, neste último aspecto, que, ao mesmo tempo em que os Municípios receberam efetivamente rendas próprias, receberam também muitos encargos, o que passou a comprometer o gozo da autonomia financeira.

21. A Constituição Federal de 1988 discriminou competências legislativas e administrativas para as três esferas: União, Estados (Distrito Federal) e Municípios. Sem embargo, alguns autores criticam com veemência tal distribuição, alegando que à União restou um número excessivo de competências. Os autores municipalistas concordam,

outrossim, que o menor quinhão coube aos Municípios, que vêem suas competências, na maioria das vezes, sujeitas apenas a suplementar as normas federais.

22. Em onze vezes que a Constituição Federal faz referência à expressão "Unidades Federadas", nenhuma delas diz respeito aos Municípios, apenas aos Estados-membros. Essa constatação, aliada ao fato de não haver representação municipal no Senado Federal – sendo que para a dogmática federalista, um dos requisitos para a existência de Estado Federal é a representatividade dos seus membros em um órgão colegiado – leva muitos autores a negar que os Municípios brasileiros sejam entes federados. José Afonso da Silva defende, incisivamente, esse ponto de vista. Por outro lado, alguns autores defendem que essa é uma questão que apenas caracteriza o tipo de federação que se tem no Brasil, mas não que isso venha a excluir os Municípios de serem entes federados.

23. Soma-se ao posicionamento de que os Municípios não integram a federação o fato de inexistir controle concentrado de constitucionalidade das leis municipais em face da Constituição Federal, perante o Supremo Tribunal Federal, apenas podendo-se atacar lei Municipal pelo controle concentrado, em face da Constituição do respectivo Estado-membro e perante o Tribunal de Justiça estadual.

24. Alguns autores aduzem que não foi uma aliança de Municípios que formou o Estado Federal, discordando, portanto, de tal inclusão. Alegam que os entes locais não são peças essenciais à Federação, mas o são os Estados-membros. De outro lado, estão aqueles que defendem o Município como essencial, necessário e imprescindível à federação brasileira, sendo isso percebido na importância histórica adquirida por tais entes.

25. A celeuma é dirimida, por grande parte da doutrina, no momento em que se percebe não existirem duas federações idênticas. Assim, todos os pontos divergentes da federação brasileira em relação ao modelo clássico passam a ser reputados como adaptações às peculiaridades locais. Nesse passo, inequivocamente serão percebidas variações entre os diversos modelos. Algumas com maior e outras com menor justiça na distribuição de poderes e competências entre os membros. Para grande parte dos autores, aqui reside o maior problema que diz respeito, não somente aos Municípios como entes federados, mas também aos Estados-membros, qual seja, a excessiva concentração de poder e renda nas mãos do poder central.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Obras

ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática municipal: à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1994.

ARRUDA Júnior, Edmundo Lima. **Direito e século XXI: conflito e ordem na onda neoliberal pós-moderna**. Rio de Janeiro: Luam, 1997.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 5. ed. Globo: Porto Alegre, 1971. 397p.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986. 362p.

BARBOSA, Ruy. **Commentários à Constituição Federal Brasileira**. v. 5, São Paulo: Saraiva, 1934.

BARROSO, Luis Roberto. **Constituição da República Federativa do Brasil anotada**. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 2. ed. amp. e atual., Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1988-1993.

_____. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988, v. I.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1989.

_____. Direito Constitucional. *Manual de iniciação ao direito*. Ives Gandra Martins e Fernando Passos (Coordenadores). São Paulo: Pioneira, 1999.

_____. **Curso de direito constitucional: de acordo com a Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 3. ed. São Paulo, Saraiva, 1995. 162 p.

BIDDLE, Willian. **Desenvolvimento da Comunidade: A redescoberta da iniciativa local**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Agir, 1972. 316 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, Trad. de João Ferreira, Carmen C. Varriale e outros. Brasília: Universidade de Brasília, 1989.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 1994.

BORJA, Jordo e CASTELLS. **Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: Taurus, 1997. 418 p.

BRASILEIRO, Ana Maria Brasileiro. **O Município como sistema político**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 4. ed. Del Rey: Belo Horizonte, 1998. 480 p.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **Temas de direito constitucional e de Teoria do Direito**. São Paulo: Acadêmica, 1993. 247 p.

COLLAÇO, Flávio Roberto. **O Município na federação brasileira**. Florianópolis: UFSC, 1982, 99 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. 259 p.

_____. **O Estado federal**. São Paulo: Ática, 1986. 87 p.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994. 87 p.

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1986. 756p.

_____. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

FISCHER, Tânia (org.). **Poder Local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993. 270 p.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; e MADISON, James. **O federalista: um comentário à constituição americana**. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959. 407 p.

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. 2. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

ISKANDAR, Jamil Ibrahim. **Normas da ABNT comentadas para trabalhos científicos**. Curitiba: Champagnat, 2000. 101p.

JACQUES, Paulino. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 398p.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992. 433p.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 1993. 270 p.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. 276p.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 3. Ed. Ver. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997. 381 p.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder Municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 235 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 1996. 658 p.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 (Com a Emenda n.º I, da 1969)**. 2. ed., tomo I, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

_____. **Comentários à constituição de 1967**. 2. ed. São Paulo:RT, 1973.

_____. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. rev. e aum., tomo I, Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das leis: as formas de governo: a divisão dos poderes**; introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

MONTORO, Eugênio Franco. **O Município na Constituição brasileira**. São Paulo: Jurid Vellenich, 1975.

OLIVEIRA, Odete Maria de (org.). **Relações internacionais & globalização: grandes desafios**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1997.

OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. **Monografia Jurídica: orientações metodológicas para o Trabalho de Conclusão de Curso**. Porto Alegre: Síntese, 1999. 127 p.

PASOLD, César Luiz. **Prática da pesquisa jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito**. Florianópolis: OAB/SC, 1999. 188 p.

RUSS, Jacqueline. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Scipione, 1994.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. 140 p.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999. 348 p.

SCHEINOWITZ, A.S. **A descentralização do Estado**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1993. 414 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 7. Ed. rev. e amp., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 756 p.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

VARGAS, Getúlio. **A nova política do Brasil: VII, No limiar de uma nova era, 20 de Outubro de 1939 a 29 de Junho de 1940**. p. 273-275, Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.

VILLA, Machado. **O Município no regime constitucional vigente**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952. 247 p.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. 785p.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Eduardo Brandão. Martins Fontes: São Paulo, 1988. 560p.

2. Periódicos:

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Município como matéria constitucional. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**. Florianópolis: UFSC, n.º 12, p. 102-111, jun., 1986.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. O federalismo brasileiro, seus característicos e a vedação material contida no art. 60, §4º, alínea I. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: revista dos Tribunais, n.º 18, p. 145-153, jan./mar., 1997.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (Diário), Ata das comissões, Brasília-DF, suplemento ao n.º 97, 18 de julho de 1987.

_____. Ata das comissões, Brasília-DF, suplemento ao n.º 97, 21 de julho de 1987.

_____. Ata das comissões, Brasília-DF, suplemento ao n.º 97, 19 de julho de 1987.

_____. **Município e constituinte**. Revista de Direito Público, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 76, p. 193-196, out./dez., 1985.

ATALIBA, Geraldo. Federação. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 81, p. 172-181, jan./mar., 1987.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as revelações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, v. 202, p. 49-60, out./dez., 1995.

_____. Descentralização do Poder: Federação e Município. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n.º 85, p. 151-184, jan./mar., 1985.

BARROSO, Luis Roberto. Proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo: Malheiros, n. 2, 1993.

BASTOS, Celso Ribeiro. O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: revista dos Tribunais, n.º 1, p. 54-76, out./dez., 1993.

_____. O Município na federação brasileira. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: revista dos Tribunais, n.º 2, p. 185-193, jan./mar., 1993.

BEZNOS, Clóvis. O controle direto de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais por vulneração à Constituição Federal. **Revista Trimestral de Direito Público**, n.º 23, p. 116-118, 1998.

BLASI, Paulo Henrique. A descentralização como instrumento da justiça social. O Município brasileiro: autonomia em crise. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**. Florianópolis: UFSC, n.º 5, jun. 1982.

BORJA, Célio. Federalismo brasileiro. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 73, p. 138-144, jan./mar., 1985.

BRAZ, Petrônio. Município: ente federativo. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: revista dos Tribunais, n.º 8, p. 103-107, jul./set., 1994.

BREMAEKER, François E. J.. As dificuldades enfrentadas pelos pequenos Municípios. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, n.º 221, p. 98-108, abr./dez., 1997.

_____. A repartição de receitas e encargos com os Municípios atingiu os resultados esperados? **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v. 40, n.º 208, p. 75-91, jul./set., 1993.

BRITO, Edvaldo. Federalismo tributário. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: revista dos Tribunais, n.º 18, p. 134-145, jan./mar., 1997.

BRÜHL, Dieter. A Constituição de 1988 e os Municípios brasileiros. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n.º 118, p.41-52, abr./jun., 1993.

CAMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federação. **Revista Forense**, Rio de Janeiro: Forense. v. 281, p. 191-200, jan./mar., 1983.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão, CINTRA, Miguel G. de Ulhôa. A federação brasileira (Primeira Parte). **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro: FGV, v. 22, n.º 4, p. 23-27, out./dez., 1979.

_____. A federação brasileira (Parte final). **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro: FGV, v. 24, n.º 2, p. 139-161, mai./ago., 1981.

CINTRA, Miguel G. de Ulhôa, CRUZ, Maria Luiza Tostes de Carvalho. Fatores históricos da instituição do federalismo brasileiro. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro: FGV, v. 22, n.º 4, p. 50-101, out./dez., 1979.

CLÈVE, Clèmerson Merlin, PEIXOTO, Marcela Moraes. O Estado brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n.º 104, p. 21-42, out./dez., 1989.

COSTA, Ferro Costa. O Município e a federação na nova constituição. **III Encontro Nacional de Conselheiros de Contas dos Municípios**, Belém do Pará: Conselho de Contas dos Municípios do Estado do Pará, p. 66-89, 1985.

CUNHA, Fernando Whitaker. Federação: soberania e autonomia. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 73, p. 145-151, jan./mar., 1985.

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. A competência em matéria urbanística na Constituição Federal de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo: Malheiros, n. 14, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Autonomia municipal na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 97, p. 231-238, mar./mar., 1991.

DELORENZO NETO, A.. Município e federação, aspectos das finanças municipais. **Digesto Econômico**, p. 56-64, jul./ago., 1999.

FARIAS, Paulo José Leite. A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n.º 135, p. 283-300, jul./set., 1997.

FERRAZ, Manoel Martins de Figueiredo. Características da federação brasileira. **Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, São Paulo: Tribunal de Contas, n.º 28, p. 13-15, abr., 1980.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, v. 179 e 180, p. 1-10, jan./jun., 1990.

FERREIRA, Edílio. A constitucionalidade de lei municipal. **Revista dos Tribunais**, São Paulo: RT, n.º 688, p. 248-250, fev. 1993.

FERREIRA, Pinto. O Município e sua Lei Orgânica. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 10, p. 51-67, jan./mar., 1995.

GHISI, Adhemar Paladini. A instituição municipal. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v. 38, n.º 200, p. 8-16, jul./set., 1991.

GIANNINI, Caio Marcelo de Carvalho. Federação: a unidade na diversidade. **Revista Cepan**, São Paulo: Cepan, n.º 1, p. 13-18, jan./mar., 1990.

GRASSO, Marlene Savóia. O sistema federativo. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 3, p. 59-79, abr./jul., 1993.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A federação brasileira como forma de descentralização do poder. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: revista dos Tribunais, n.º 18, p. 130-134, jan./mar., 1997.

HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 16, p. 7-19, jul./set., 1996.

_____. Repartição de competências na Constituição federal de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo: Malheiros, n. 2, 1993.

_____. A posição do Município no direito constitucional federal brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n.º 75, p. 107-122, jul./set., 1982.

_____. Posição do Município no direito constitucional federal brasileiro. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 63, p. 12-27, jul./set., 1982.

_____. Reforma constitucional e a federação. **Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais**, Belo Horizonte: IAMG, n.º 2, p. 113-130, 1996.

JARDIM, Torquato. Organização do Estado brasileiro. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 100, p. 45-61, out./dez., 1991.

JUCÁ, Francisco Pedro. Reflexões sobre o federalismo brasileiro. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: revista dos Tribunais, n.º 21, p. 197-209, out./dez., 1997.

KRELL, Andreas J.. Diferenças do conceito, desenvolvimento e conteúdo da autonomia municipal na Alemanha e no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n.º 128, p. 107-125, out./dez., 1995.

MARINHO, Josaphat. Rui Barbosa e a federação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n.º 130, p. 5-12, abr./jun., 1996.

MEDAUAR, Odete. Organização administrativa e federalismo tributário. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: revista dos Tribunais, n.º 18, p. 164-166, jan./mar., 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Criação de estados. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 79, p. 175-178, jul./set., 1986.

NOGUEIRA, Ataliba. Teoria do Município. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 6, p. 7-21, out./dez., 1968.

OLIVEIRA, Carlos Afonso. Partidos políticos, autonomia municipal e a possibilidade democrática. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v. 38, n.º 200, p. 17-35, jul./set., 1991.

PEDROSA, Bernardete. Perspectivas do federalismo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, n.º 52, p. 105-128, jan., 1981.

Revista da Fundação Seade – São Paulo em Perspectiva: O novo Município, economia e política. São Paulo: SEADE, v. 10, n. 3, jul./set., 1996.

RODRIGUES, Paulo Henrique. O sistema de governo local do estado de Nova York. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v. 42, n.º 215, p. 42-54, abr./jun., 1995.

SILVA, Carlos Medeiros. Evolução do regime federativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, v. 151, p.5-21, jan./mar., 1983.

SILVA, José Afonso da. Inovações Municipais na Constituição de 1988 (Em homenagem póstuma a Hely Lopes Meirelles). **Revista dos Tribunais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 669, p. 10-18, jul., 1991.

_____. Variações sobre a autonomia municipal. **Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, São Paulo: Tribunal de Contas, n.º 38, p. 3-6, ago., 1983.

SILVA, Maria de Lourdes S. P. da. Poder Executivo no Brasil contemporâneo: a federação brasileira. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: revista dos Tribunais, n.º 18, p. 154-157, jan./mar., 1997.

SOARES, Orlando. A vocação do Estado Unitário no Brasil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro: Forense, v. 305, p. 77-83, jan./fev./mar., 1989.

TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. O Estado federal: delineamentos. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro: FGV, v. 22, n.º 4, p. 28-50, out./dez., 1979.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, v. 209, p. 169-187, jul./set., 1997.

TRIGUEIRO, Oswaldo. A federação na nova Constituição do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, ns.º 60/61, p. 147-175, jan./jul., 1985.

3. Legislação:

BRASIL. Constituição. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2000.